

STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 23043
20 mei
2016

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen)

Nader Rapport

21 maart 2016
IenM/BSK-2016/2894
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 september 2015, nr. 2015001581, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 december 2015, nr. W14.15.0319/IV, bied ik U hierbij aan.

Normering en normeringssystematiek

Het advies van de Afdeling om de ondergrenzen per dijktraject in de wet op te nemen is opgevolgd. Zij zijn vastgelegd in de nieuwe bijlage III bij de Waterwet. Ook de ondergrenzen die al voor enkele dijktrajecten werden vermeld in bijlage II, zijn in deze bijlage III ondergebracht. Bijlage II bevat als gevolg hiervan alleen nog signaleringswaarden. Het voorstel voor het nieuwe artikel 2.2 van de Waterwet en de bijbehorende toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast. Het onderdeel van het artikel dat de formule bevatte voor de berekening van de ondergrenzen, is door het opnemen van de ondergrenzen in de wet overbodig geworden en komen te vervallen.

In onderdeel 5.3.1 van de memorie van toelichting wordt op advies van de Afdeling aandacht besteed aan de wettelijke waarborg voor de veiligheid die het opnemen van de ondergrenzen per dijktraject met zich meebrengt.

Onderdeel 4.3.4 van de memorie van toelichting, waarin stapsgewijs de wijze van berekenen wordt beschreven van de signaleringswaarden voor dijktrajecten die het achterland rechtstreeks beschermen tegen overstroming door buitenwater, is conform het advies van de Afdeling aangepast. De toelichting bij met name de eerste twee stappen is uitgebreid. De daaropvolgende keuze voor de strengste van de uitkomsten van die twee stappen, is opgenomen als stap 3 en nader toegelicht. Tevens is door onderlinge verwijzingen de samenhang met paragraaf 2.2 en hoofdstuk 5 verbeterd.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in onderdeel 5.3.3 van de memorie van toelichting de verhouding tussen de signaleringswaarde en de ondergrens verduidelijkt.

Bevoegdheid af te wijken van ondergrenzen

In verband met het opnemen van de ondergrenzen per dijktraject in de wet, is de eerder voorgestelde bevoegdheid van de minister van I en M om af te wijken van de formule voor het berekenen van de ondergrenzen, overeenkomstig het advies van de Afdeling geschrapt.

Invoeringstermijn

De laatste ronde van beoordeling van de primaire waterkeringen vond plaats van 2006 tot 2011. In 2011 is in het Bestuursakkoord Water afgesproken in afwachting van de totstandkoming van de nieuwe normering de nieuwe beoordelingsronde uit te stellen. Omdat wordt verwacht dat in een aantal gebieden een aanzienlijk aantal dijktrajecten niet aan de nieuwe normering zal voldoen, willen de beheerders – mede vanwege het eerdere uitstel – snel aan de slag. Zolang de nieuwe normering nog niet van kracht is, is het echter niet mogelijk op basis daarvan een beheerdersoordeel voor een dijktraject te geven en subsidie te verstrekken voor de benodigde versterkingsmaatregelen. Dit maakt spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel gewenst.

Opmerkingen over de invoeringstermijn van de nieuwe normering tijdens de consultatie over het



wetsvoorstel, hebben geleid tot intensivering van de samenwerking en van de voorbereidende werkzaamheden (zoals het maken van een draaiboek voor de nieuwe beoordelingronde, het verzorgen van opleidingen en proeftoetsingen en het ontwikkelen van ICT-voorzieningen). De ontwikkeling van het wettelijk beoordelingsinstrumentarium is in een dusdanig stadium, dat het gelijktijdig met de wetswijziging in werking kan treden. De betrokken partijen achten de invoering per 1 januari 2017 om die redenen haalbaar.

Gelet op het eerdere uitstel van de nieuwe beoordelingronde en de wens van de beheerders om snel te kunnen beginnen, is inwerkingtreding, zo nodig, met terugwerkende kracht wenselijk en gerechtvaardigd. De wenselijkheid van inwerkingtreding per 1 januari 2017 is toegelicht in de memorie van toelichting in onderdeel 2.4.7 en bij artikel IV van het wetsvoorstel.

Definitie van overstromingskans

Het advies van de Afdeling om de toelichting bij het wetsvoorstel voor wat het begrip overstromingkans aan te passen, is opgevolgd. De tekst van de inleidende paragraaf van hoofdstuk 2 van de toelichting is in overeenstemming gebracht met de begripsomschrijving van overstromingskans in het wetsvoorstel.

Voorts is van de gelegenheid gebruikgemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting een aantal wetstechnische en redactionele verbeteringen aan te brengen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus.



Advies Raad van State

No. W14.15.0319/IV
1 december 2015
's-Gravenhage, 1 december 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 18 september 2015, no.2015001581, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in nieuwe normen voor primaire waterkeringen in de Waterwet, naar aanleiding van nieuwe inzichten in overstromingsrisico's. Hierbij is gekozen voor een risicobenadering, waarbij de normen zijn gebaseerd op het risico dat een overstroming zich voordoet en op de gevolgen van een eventuele overstroming. Uitgangspunt bij het bepalen van de normen is dat overal tenminste een basisbeschermingsniveau van 10^{-5} wordt geboden.[1] De primaire waterkeringen worden in het voorstel onderverdeeld in dijktrajecten, waaraan per traject een norm verbonden is.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet naar de Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. De Afdeling onderkent de meerwaarde van voorgestelde nieuwe normen(systematiek) ten opzichte van het huidige normenkader voor primaire waterkeringen. Vanwege het belang van de waterveiligheid maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

De ondergrenzen voor het beschermingsniveau dat dijktrajecten moeten bieden dienen per dijktraject wettelijk te worden verankerd door deze op te nemen in bijlage II bij de wet nu ondergrenzen een waarborgfunctie hebben en de in het voorstel opgenomen systematiek risico's op verwarring bevat. Daarnaast dient de bevoegdheid van de Minister van IenM om af te wijken van de ondergrenzen dragend te worden gemotiveerd. Indien niet in een dergelijke motivering kan worden voorzien, acht de Afdeling aanpassing van het voorstel met betrekking tot de afwijkingsbevoegdheid aangewezen. Bij handhaving van de voorgestelde afwijkingsbevoegdheid zou niet alleen in de toelichting maar ook in de wetstekst zelf tot uitdrukking moeten worden gebracht dat het basisbeschermingsniveau steeds gewaarborgd dient te zijn. Voorts is een nadere toelichting op de berekening van de signaleringsnormen aangewezen. Tot slot worden opmerkingen gemaakt over de geplande invoeringstermijn van de nieuwe wettelijke normen en over de definitie van de term 'overstromingskans'.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de normering van de primaire waterkeringen in Nederland. Voor iedereen die in Nederland achter een primaire waterkering woont, moet uiterlijk in 2050 gelden dat het risico om te overlijden als gevolg van een overstroming op een bepaalde plaats niet groter is dan eens per 100.000 jaar. Daartoe wordt voorgesteld nieuwe eisen te stellen aan alle primaire waterkeringen, ook voor de nu nog niet genormeerde primaire waterkeringen die een zee- of rivierarm afsluiten (de huidige zogenoemde b-keringen). In dit kader wordt voorgesteld de huidige overschrijdingskansen te vervangen door overstromingskansen en faalkansen.[2] Daarnaast wordt de bestaande systematiek met normering van dijkringen vervangen door een systematiek waarbij onderdelen van dijkringen, dijktrajecten, worden genormeerd. Voorts bevat het wetsvoorstel een grondslag om bij ministeriële regeling voorschriften te geven die de beheerder moet toepassen bij het bepalen van de hydraulische belasting en het bepalen van de sterkte alsmede een verplichting om overschrijding van de signaleringsnorm te melden. Het wetsvoorstel bevat tevens een basis voor subsidie voor waterstaatkundige projecten vanaf het moment waarop een kering niet meer aan de signaleringsnorm voldoet.

1 Dit wil zeggen dat de kans om te overlijden als gevolg van een overstroming op een bepaalde plaats (het lokaal individueel risico of 'LIR') niet groter mag zijn dan eens per 100.000 jaar. Zie toelichting, paragraaf 2.2.

2 Toelichting, paragraaf 2.1: 'De huidige normen, die worden uitgedrukt in een overschrijdingskans, houden alleen rekening met de kans van een overstroming door het overschrijden van een bepaalde waterstand – die overigens een belangrijke oorzaak van het falen van waterkeringen blijft. Een overstromingskans is de kans op een overstroming door het bezwijken van een primaire waterkering door welke oorzaak dan ook.' In een overstromingskans zoals deze in het voorstel wordt gedefinieerd zijn meer faalfactoren verdisconteerd dan in de overschrijdingskans, dit als gevolg van verbeterde technische inzichten in de manieren waarop waterkeringen aan waterkerend vermogen kunnen verliezen.

2. Normering en normeringssystematiek

Het voorstel bevat een nieuwe normering en een nieuwe normeringssystematiek. Bij het hiernavolgende *onderdeel a* zal eerst met betrekking tot de voorgestelde ondergrenzen worden weergegeven waarin deze verschillen van de signaleringsnormen. De Afdeling plaatst daarna allereerst opmerkingen bij het ontbreken van de aanduiding van de ondergrens per dijktraject (i). Onverminderd het bij (i) vermelde worden opmerkingen geplaatst bij de gehanteerde rekenfactor ter bepaling van de ondergrens (ii) en bij de juridische gevolgen van het niet meer voldoen aan de ondergrens (iii). In *onderdeel b* plaatst de Afdeling opmerkingen bij de signaleringsnorm.

a. De ondergrenzen

Het nieuwe normenstelsel is onder andere ingericht op het anticiperen op noodzakelijke dijkversterkingen.[3] In het voorstel heeft dit vorm gekregen door het onderscheiden van een signaleringsnorm en een ondergrens.[4] De *ondergrens* is de weergave van het minimale beschermingsniveau dat de kering moet bieden.[5] De functie van de *signaleringsnorm* is het tijdig in kaart brengen van versterkingsopgaven, zodat de ondergrens en daardoor het basisbeschermingsniveau steeds gehandhaafd blijft. Op grond van het voorgestelde artikel 2.2, eerste lid onder a en b zijn per dijktraject enkel de overstromingskansen per jaar als signaleringswaarden opgenomen in bijlage II bij het wetsvoorstel. De ondergrens wordt niet per dijktraject geëxpliciteerd maar moet via een in het voorstel vastgelegde rekenfactor uit de signaleringswaarde worden afgeleid.[6]

i. Ondergrens per dijktraject

De Afdeling is van oordeel dat artikel 2.2 van het voorstel en bijlage II aanpassing behoeven vanwege het hierna volgende.

De toelichting vermeldt dat de voorgestelde signaleringsnormen centraal staan in het nieuwe waterveiligheidsbeleid.[7] De Afdeling onderkent de meerwaarde van deze normen ten opzichte van de huidige normering en het belang van deze normen die beogen te voorkomen dat in de praktijk een situatie ontstaat dat niet wordt voldaan aan een ondergrens. De signaleringsnormen zelf hebben, zoals hun aanduiding al aangeeft, een signaalfunctie. De waarborgfunctie voor de veiligheid is echter gelegen in de ondergrenzen. Gelet op de voorgestelde systeemverandering acht de Afdeling de nadruk die gelegd wordt op de signaleringsnormen en hun aanduiding per dijktraject begrijpelijk. Dit doet echter niet af aan het belang van een wettelijke waarborging van de ondergrenzen per dijktraject en aan het belang dat deze zelfstandig en eenduidig kenbaar zijn.[8] Het voorstel om via een rekenfactor uit de signaleringsnormen te moeten afleiden wat de ondergrens is bij een bepaald dijktraject, acht de Afdeling daarom onwenselijk. Dit klemt temeer nu het voorgestelde in de praktijk tot problemen kan leiden.

Bij de consultatie is op dit laatste ook door diverse instanties gewezen. Rijkswaterstaat (RWS), IPO, Deltares en TU Delft pleiten voor het expliciet opnemen van ondergrenzen in de wet, naast of in plaats van de nu opgenomen signaleringswaarden, met het oog op duidelijkheid, consistentie en uitvoerbaarheid van het nieuwe normenkader. De consultatiereactie van de TU Delft noemt de gekozen wijze van opnemen van enkel signaleringswaarden in het voorstel een 'weeffout die voor onnodige verwarring en complexiteit zal zorgen'.[9]
De Afdeling onderschrijft dit risico op complexiteit en verwarring, nu er ook dijktrajecten zijn waarvoor

3 Toelichting, paragraaf 5.1 en 5.3.1.
4 Toelichting, paragraaf 5.3.2:'Door Deltares zijn berekeningen uitgevoerd om voor elk dijktraject een ondergrens te bepalen.'
5 Toelichting, paragraaf 2.4.5.
6 Het voorgestelde vierde lid van artikel 2.2 regelt dit en luidt: 'De overstromingskans per jaar waarop een dijktraject, niet zijnde een dijktraject als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b of c, onderscheidenlijk de faalkans per jaar waarop een dijktraject, genoemd in het eerste lid, onderdeel b, ten minste berekend moet zijn, is telkens een factor drie groter dan de overstromingskans, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onderscheidenlijk de faalkans, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, met dien verstande dat de eerstgenoemde overstromingskans onderscheidenlijk faalkans wordt afgerond op:
a. 1/300, als deze kleiner is dan 1/300, maar groter dan 1/1000;
b. 1/3000, als deze kleiner is dan 1/3000, maar groter dan 1/10.000; en
c. 1/30.000, als deze kleiner is dan 1/30.000, maar groter dan 1/100.000.'
7 Toelichting, paragraaf 5.2.1.
8 In het bijzonder toegelicht in paragraaf 5.3.1 van de toelichting.
9 Toelichting, paragraaf 12. Voor de consultatiereacties van Deltares en TU Delft, zie https://www.internetconsultatie.nl/ontwerpwijziging_waterwet/reacties.

geen signaleringswaarden worden vastgesteld (artikel 2.2, eerste lid, onder c),[10] maar juist wel ondergrenzen zijn bepaald en in bijlage II van de wet opgenomen. Bijlage II bevat voor de meeste dijktrajecten signaleringsnormen en voor sommige dijktrajecten ondergrenzen. Omdat de bijlage zowel signaleringsnormen als ondergrenzen bevat, is onvoldoende helder bij welke trajecten de normen uit bijlage II de betekenis hebben van signaleringsnormen en wanneer die van ondergrenzen. De TU Delft vermeldt dat deze keuze in het voorstel een bestuurlijk compromis is dat 'naar verwachting in de praktijk tot grote verwarring [zal] gaan leiden.'

Volgens de toelichting zijn zowel de signaleringswaarden als de ondergrenzen voor alle dijktrajecten in Nederland feitelijk reeds bepaald. Niet valt in te zien waarom de reeds bekende ondergrenzen per dijktraject zich niet zouden lenen voor opname in bijlage II bij het voorstel.[11] Het belang van deze opname is groot, nu de wet maximale helderheid dient te bieden over de te hanteren ondergrensnormen aangezien daarmee de wettelijke waarborg voor de veiligheid gegeven is.
De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de ondergrenzen alsnog per dijktraject op te nemen in bijlage II bij het voorstel en het voorgestelde artikel 2.2 en de toelichting daarop dienovereenkomstig aan te passen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

ii. Rekenfactor

In het voorgestelde artikel 2.2, vierde lid is een wettelijke rekenfactor opgenomen waarmee uit de in bijlage II van het voorstel opgenomen signaleringswaarde, de ondergrens per dijktraject kan worden berekend.[12] De Afdeling maakt de volgende opmerkingen over deze systematiek.

De signaleringswaarde bepaalt wanneer een begin moet worden gemaakt met het plannen van herstelwerkzaamheden, om te voorkomen dat de waterkering de ondergrens overschrijdt en daarmee niet meer veilig genoeg is. De signaleringwaarde wordt bereikt op een bepaald tijdstip, en op een later tijdstip de ondergrens. Volgens de toelichting zijn signaleringswaarden gebaseerd op normspecificaties die met gebruikmaking van de informatie uit de MKBA WV 21[13] en de SLA WV 21[14] zijn vastgesteld en waarbij gerekend is met zogenoemde middenkansen: het gemiddelde beschermingsniveau gedurende de levensduur van een dijktraject.[15] Voor de ondergrenzen geldt dat deze de maximale overstromingskans of faalkans voor een kering weergeven die hoort bij het basisbeschermingsniveau.[16] Zowel de signaleringswaarde als de ondergrens zijn bekend nu deze waarden voor elk dijktraject feitelijk reeds bepaald zijn op basis van uitgevoerde berekeningen.[17] Om die reden is het de Afdeling niet duidelijk waarom de ene waarde via een rekenfactor uit de andere afgeleid zou moeten worden. Als dit al zou moeten geschieden, ligt het meer voor de hand de signaleringsnorm af te leiden uit de ondergrens voor de overstromingswaarde in plaats van omgekeerd. In de risicosystematiek is de ondergrens immers de bepalende waarde.

Dit lijkt temeer van belang vanwege het volgende. Er vindt een indeling in klassen plaats van de getalswaarden van zowel de signaleringsnorm als de ondergrens.[18] Het daarop toepassen van een rekenfactor en de afrondingsvoorschriften leidt tot een grove vereenvoudiging van de verhouding tussen deze waarden. De uit berekening gevonden verschillen per dijktraject tussen de feitelijk berekende signaleringsnormen en de feitelijk berekende ondergrenzen variëren immers van een factor 1 tot een factor 5. Pas na indeling in klassen blijkt in verreweg de meeste gevallen sprake te zijn van

---

[10] Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, C: 'Voor vrijwel alle dijktrajecten, ongeacht het type primaire waterkering [...] gaat een signaleringsnorm gelden. Alleen voor compartimenterende keringen, die onder normale omstandigheden geen water keren, wordt geen signaleringsnorm vastgesteld.' De onderdelen a en b het voorgestelde artikel 2.2, eerste lid voorzien in het vaststellen van signaleringsnormen. Zie verder paragraaf 4.3.3 van de toelichting voor een uitleg van de voorgestelde typologie van keringen.

[11] Voor een toelichting op de hier bedoelde indeling in normklassen, zie het voorgestelde artikel 2.2, vierde lid en paragraaf 5.4 van de toelichting

[12] Zie noot 6 voor de tekst van het voorgestelde artikel 2.2, vierde lid.

[13] Maatschappelijke kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21e eeuw, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 22. De MKBA is door onderzoeksinstituut Deltares in opdracht van het ministerie van IenM uitgevoerd ten behoeve van de onderbouwing van waterveiligheidsnormen (Toelichting, paragraaf 2.2). In de MKBA WV21 zijn de kosten en baten onderzocht van maatregelen die tot doel hebben om de kans op een overstroming te reduceren. Zie blz. i van de MKBA WV21: 'Voor de dijken die het achterland direct beschermen tegengrootschalige overstromingen vanuit de kust, rivieren en meren [...] zijn economisch optimale beschermingsniveaus berekend. Daarnaast zijn de kosten in beeld gebracht die nodig zijn om de economisch optimale beschermingsniveaus te realiseren. [...] In de MKBA is gebruik gemaakt van een economisch model dat een optimale, lange termijn investeringsstrategie in dijkverhogingen beschrijft. 'Optimaal' wil zeggen dat de totale kosten van investeringen in dijkverhoging en verwachte schade (kans maal schade) over een langere periode worden geminimaliseerd.'

[14] Analyse van slachtofferrisico's Waterveiligheid 21e eeuw, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 22

[15] Paragrafen 2.4 en 2.5 van de MKBA WV21

[16] Toelichting, paragraaf 5.3.1.

[17] Toelichting, paragraaf 5.3.2.

[18] De indeling in normklassen is toegelicht in paragraaf 5.4 van de toelichting. Zie ook het voorgestelde artikel 2.2, vierde lid.

een factor 3.[19] Het komt de Afdeling voor dat deze vereenvoudiging in theorie kan leiden tot vaststelling van een minder bescherming biedende ondergrens dan uit de berekende waarden zou volgen. De voorgestelde systematiek lijkt er derhalve toe te kunnen leiden dat met gebruik van de wettelijke rekenfactor een ondergrens wordt vastgesteld die minder bescherming biedt dan wanneer géén rekenfactor wordt gehanteerd, maar in plaats daarvan wordt uitgegaan van de daadwerkelijke berekende waarden voor het betreffende dijktraject. In het licht van de doelstellingen van de systematiek is dat niet goed begrijpelijk.

Tevens merkt de Afdeling op dat uit artikel 2.2, vijfde lid, van het wetsvoorstel en paragraaf 5.5 van de toelichting daarnaast nog volgt dat toepassing van de rekenfactor niet in alle gevallen aangewezen is, zodat voorzien moet worden in een bevoegdheid van de Minister van IenM om hiervan binnen de eerder genoemde bandbreedte af te wijken. Ziet de Afdeling het goed dan kunnen deze bevoegdheid en deze procedure gemist worden bij het opnemen van ondergrenzen per dijktraject in de wet. Voor nadere opmerkingen over deze bevoegdheid verwijst de Afdeling naar punt 3 van dit advies.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

iii. Juridische gevolgen ondergrens

De Afdeling wijst er op dat paragraaf 5.3.1 van de toelichting wel ingaat op de betekenis van de ondergrens voor het beleid en het beheer, maar niet op de mogelijke juridische gevolgen van het niet meer voldoen aan de ondergrens. Nu het om wettelijke grenzen gaat die ook belangen van derden raken, adviseert de Afdeling de toelichting op dit punt aan te vullen.

b. De signaleringsnorm

Paragraaf 4.3.4 van de toelichting geeft aan de hand van vier stappen weer hoe de normen zijn berekend voor primaire waterkeringen die het achterland rechtstreeks beschermen tegen overstroming. De normering wordt in het wetsvoorstel uitgedrukt in een overstromingskans per jaar.[20] Met betrekking tot de eerste stap is in de toelichting kortweg gesteld dat per dijktraject de eis is bepaald, die volgt uit het basisbeschermingsniveau en de kenmerken van het te beschermen gebied. Niet wordt toegelicht welke gebiedskenmerken dit precies betreft. Evenmin is inzichtelijk gemaakt de wijze waarop die gebiedskenmerken worden gewogen. De tweede stap betreft volgens de toelichting ‘de eis die volgt uit de MKBA WV21 bepaald aan de hand van de economische schade (inclusief dodelijke slachtoffers) en de kosten om de overstromingskans te verkleinen’. Onvoldoende inzichtelijk is hoe deze tweede stap zich verhoudt tot de eerste. De toelichting vermeldt na de eerste twee stappen: ‘Van deze uitkomsten is de strengste eis opgenomen en ingedeeld in een klasse’. Dit suggereert een keuze, terwijl de vormgeving van paragraaf 4.3.4 een volgordelijkheid van verschillende stappen suggereert.

Nu paragraaf 4.3.4 cruciaal is voor het inzicht in de onderbouwing van de nieuwe normering, behoeven de in deze paragraaf beschreven stappen een nadere uitleg, zodat inzichtelijk wordt hoe de voorgestelde wettelijke normen tot stand gekomen zijn. In de toelichting dient tevens beter naar voren te komen wat het verband is tussen hetgeen in de paragrafen 2.2, 4.3.4 en in hoofdstuk 5 is uiteengezet over de nieuwe normering, zodat een integraal uitgewerkte toelichting ontstaat op de voorgestelde normeringssystematiek. Paragraaf 2.2 bespreekt de uitkomsten van de ten behoeve van de nieuwe normering uitgevoerde maatschappelijke kosten-baten analyse en slachtofferanalyse. In hoofdstuk 5 van de toelichting worden de functies van de signaleringsnorm en de ondergrens en hun onderlinge verhouding uiteengezet.

De Afdeling gaat er overigens op grond van voetnoot 58 bij paragraaf 4.3.4 van uit dat het hier het berekenen van signaleringnormen betreft. De Afdeling adviseert in de tekst van de paragraaf expliciet tot uitdrukking te brengen om welk type normen het hier gaat.

De Afdeling adviseert de voorgestelde systematiek beter inzichtelijk te maken door de toelichting op

---

[19] De toelichting, paragraaf 5.3.2 vermeldt over de verhouding tussen de ondergrens en de signaleringswaarde: ‘[...] voor elk type dijktraject [is] berekend wat – gelet op het minimale beschermingsniveau dat het dijktraject moet bieden – de verhouding is tussen signaleringsnorm en ondergrens. Uit die berekeningen blijkt dat de ruwe overstromingskansgetallen voor de signaleringsnormen een factor 1-5 verschillen met die voor de ondergrenzen. Hierbij is de signaleringsnorm de strengste norm. Als de ruwe overstromingskansgetallen voor de ondergrens worden toebedeeld aan een normklasse, is in verreweg de meeste gevallen sprake van een factor 3. De variatie in factoren ontstaat onder meer doordat bij sommige trajecten voor het bepalen van de norm het LIR maatgevend is geweest en bij andere trajecten de economische schade op basis van de MKBA WV21. In ongeveer 33% van de dijktrajecten is het LIR maatgevend geweest. De MKBA is in ongeveer 66% van de dijktrajecten bepalend geweest. Verder worden verschillen bijvoorbeeld veroorzaakt door de grootte van het aandeel vaste kosten in de totale kosten bij vervanging van de waterkering.

[20] Toelichting, paragraaf 4.3.4, eerste alinea.

dit punt aan te vullen met inachtneming van het bovenstaande.

3. Bevoegdheid af te wijken van ondergrenzen

Het voorgestelde artikel 2.2, vijfde lid, regelt dat de minister op verzoek van de beheerder een andere dan in het vierde lid van artikel 2.2 geregelde rekenfactor kan vaststellen voor het berekenen van de ondergrens voor dijkveiligheid voor een bepaald dijktraject. De Afdeling adviseert onder 2a (i) om ondergrenzen per dijktraject in bijlage II van de wet op te nemen. Volgt de regering dat advies op, dan lijkt het de Afdeling dat daarmee de noodzaak voor de bevoegdheid voor de Minister van IenM om af te wijken van ondergrenzen wegvalt. De normen voor elk dijktraject zijn dan immers direct uit de wet kenbaar, zonder toepassing van de hierboven besproken rekenfactor die een gemiddelde betreft en mogelijk noopt tot maatwerk. Ingeval de regering de voorgestelde bevoegdheid om af te wijken van de wettelijke ondergrenzen handhaaft, dient daarbij naar het oordeel van de Afdeling het volgende in acht te worden genomen.

De Afdeling maakt ten eerste een opmerking over de afwijkingsbevoegdheid in relatie tot het basisbeschermingsniveau dat het voorstel beoogt te bieden. Bij het vaststellen van een afwijkende ondergrens moet het basisbeschermingsniveau gegarandeerd blijven, aldus de toelichting.[21] Het is aangewezen in de toelichting te verduidelijken hoe het basisbeschermingsniveau gewaarborgd kan blijven, wanneer afgeweken wordt van de ondergrenzen. Die vraagt rijst, omdat de toelichting stelt dat de ondergrens de weergave is van het *minimale* beschermingsniveau dat een dijktraject moet bieden.[22]

Voorts is niet duidelijk waarom gekozen is voor een bevoegdheid tot afwijking van de ondergrenzen. De ondergrenzen hebben immers een wettelijke waarborgfunctie voor de waterveiligheid. Een afwijkingsbevoegdheid ten aanzien daarvan lijkt minder voor de hand te liggen dan een afwijkingsbevoegdheid ten aanzien van de signaleringsgrenzen. Bij de signaleringsgrenzen is immers geen sprake van een wettelijke waarborgfunctie met betrekking tot het basisbeschermingsniveau. Bij een bevoegdheid tot afwijken van de signaleringsnormen zou het gewenste maatwerk kunnen plaatsvinden zonder dat het basisbeschermingsniveau in geding is. De Afdeling acht het aangewezen dat in de toelichting wordt ingegaan op de keuze voor een afwijkingsbevoegdheid bij ondergrenzen in plaats van bij signaleringsnormen.

Tot slot merkt de Afdeling op dat, zoals hierboven reeds gesteld, bij het vaststellen van een afwijkende ondergrens door de minister het basisbeschermingsniveau gegarandeerd moet blijven. Dit blijkt echter enkel uit de toelichting en komt niet expliciet tot uitdrukking in de voorgestelde wettekst. Indien al de bevoegdheid tot afwijking van de ondergrenzen per dijktraject in de wet zelf noodzakelijk wordt geacht, acht de Afdeling het aangewezen dat het oogmerk van een gegarandeerd minimaal beschermingsniveau in de wettekst zelf wordt verankerd. Daartoe kan in artikel 2.2, vijfde lid, expliciet tot uitdrukking worden gebracht dat bij hantering van de afwijkingsbevoegdheid het basisbeschermingsniveau steeds gewaarborgd dient te zijn.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen. Indien de noodzaak van de afwijkingsbevoegdheid met betrekking tot de ondergrenzen niet dragend kan worden gemotiveerd, adviseert de Afdeling daarvan af te zien en te bezien of een afwijkingsbevoegdheid van de signaleringsnormen aangewezen is. Tevens adviseert de Afdeling in de tekst van artikel 2.2, vijfde lid, expliciet tot uitdrukking te brengen dat bij gebruikmaking van de voorgestelde afwijkingsbevoegdheid, indien deze wordt gehandhaafd, het basisbeschermingsniveau steeds gewaarborgd moet zijn.

Een tweede opmerking betreft de vraag wanneer gebruik gemaakt zou moeten van deze bevoegdheid. De bevoegdheid kan worden ingezet vanwege 'bijzondere kenmerken' van het betreffende dijktraject, aldus de voorgestelde wettekst. De toelichting geeft echter geen concrete invulling aan of verduidelijking van de term 'bijzondere kenmerken' waarvan sprake moet zijn bij hantering van de voorgestelde afwijkingsbevoegdheid maar stelt enkel: 'Het kan zijn dat in uitzonderlijke gevallen, wanneer bijzondere kenmerken van een dijktraject dit noodzakelijk maken, het bepalen van de ondergrens meer maatwerk vergt dat het hanteren van de factor 3.'[23] Hiermee wordt onvoldoende duidelijk op welke situaties de voorgestelde afwijkingsbevoegdheid ziet.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om mede aan de hand van concrete situaties te

[21] Toelichting, paragraaf 5.5: de minister moet bij inzet van de bevoegdheid tenminste beoordelen of nog steeds het beoogde beschermingsniveau wordt geboden.
[22] Toelichting, paragraaf 2.4.5.
[23] Toelichting, paragraaf 5.5. De artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 2.2 van de wet herhaalt dezelfde uitleg.

verduidelijken wanneer de noodzaak tot hantering van de voorgestelde afwijkingsbevoegdheid zich voordoet.

4. Invoeringstermijn

a. Planning periodieke toetsronde 2017

Het voorstel betekent een ingrijpende wijziging van de normering voor dijktrajecten en daarmee van het kader waaraan dijktrajecten getoetst moeten worden. Uit de toelichting blijkt onvoldoende dat 2017 voor alle relevante partijen haalbaar is als startmoment om te gaan werken met en te gaan toetsen aan de nieuwe wettelijke normen. De Unie van Waterschappen geeft in haar consultatiereactie weliswaar niet aan dat deze datum niet haalbaar zou zijn, maar de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) maakt hier in de door haar uitgevoerde uitvoerbaarheidstoetsen wel opmerkingen over. De ILT noemt deze datum als een risico voor succesvolle invoering van de nieuwe normen, onder meer vanwege de aanpassingen die de ILT aan haar ICT voorzieningen moet maken als gevolg van het voorstel. De ILT noemt daarnaast in het kader van de uitvoerbaarheid als aandachtspunt dat voor de inrichting van het proces van veiligheidsbeoordeling en de totstandkoming van het wettelijk toetsinstrumentarium de voorbereidingstijd erg beperkt is. Ook het IPO wijst op het belang van een goede implementatie van de wet, onder andere door zorgvuldige communicatie. De toelichting vermeldt enkel dat in samenwerking met betrokken partijen hard gewerkt wordt aan een goede implementatie.[24] De Afdeling acht dit onvoldoende gelet op het belang dat met de nieuwe systematiek is gemoeid.

De Afdeling adviseert de praktische haalbaarheid van de beoogde termijn voor het invoeren van de nieuwe normen nader toe te lichten.

b. Terugwerkende kracht

De inwerkingtredingsbepaling van het voorstel regelt dat indien de wet in werking treedt na 1 januari 2017, de artikelen I en II terugwerken tot en met die datum.[25] De wenselijkheid van de terugwerkende kracht wordt toegelicht onder verwijzing naar het begin van de volgende periodieke toetsronde van primaire waterkeringen. Artikel 2.12, derde lid, van de Waterwet schrijft voor dat de minister elke twaalf jaar verslag uitbrengt aan de beide Kamers der Staten-Generaal over de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen. De toelichting gaat uit van de start van die toetsronde in 2017.[26] De laatste rapportage was in 2011, de eerstvolgende zou op basis daarvan in 2023 moeten zijn. De duur of ingangsdatum van toetsrondes die tot die rapportage moeten leiden, zijn niet in de wet bepaald. De toelichting bij het voorstel verwijst in dit kader naar de Deltabeslissing Waterveiligheid uit 2015, waar 2017 als beginmoment voor de volgende toetsronde voor primaire waterkeringen genoemd wordt.[27]
De Afdeling merkt op dat terugwerkende kracht alleen wordt verleend indien daar een bijzondere reden voor is en in beginsel niet aan belastende regelingen wordt toegekend.[28] Uit de toelichting blijkt niet of minder ingrijpende alternatieven voor terugwerkende kracht zijn overwogen, zoals bijvoorbeeld het eenmalig uitstellen van de rapportageverplichting op grond van artikel 2.12, derde lid, van de Waterwet.

De Afdeling adviseert de noodzaak van terugwerkende kracht in het licht van mogelijke alternatieven toe te lichten en het voorstel zo nodig aan te passen.

5. Definitie van overstromingskans

In de toelichting wordt het begrip overstromingskans gedefinieerd als de kans op een overstroming door het bezwijken van een primaire waterkering door welke oorzaak dan ook.[29] De toelichting geeft uitvoerig aan hoe bij de opstelling van normen voor toetsing van de overstromingskansen rekening gehouden wordt met economische schade en het aantal dodelijke slachtoffers. De Afdeling merkt op dat, anders dan in de toelichting, de criteria economische schade en het aantal dodelijke slachtoffers ook deel uitmaken van de definitie van de overstromingskans in de voorgestelde wettekst.

---

[24] Toelichting, paragrafen 12.4 en 12.5.
[25] Artikel I wijzigt de Waterwet, artikel II wijzigt artikel 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht, zodat tegen een besluit van de Minister van IenM op grond van het voorgestelde artikel 2.2, vijfde lid, beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaat.
[26] Toelichting, paragraaf 2.4.6, vierde alinea en de artikelsgewijze toelichting bij wijzigingsartikel V.
[27] *Deltaprogramma 2015, werk aan de delta. De beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden.* Daarin staat op p. 22: 'Het kabinet streeft ernaar om de nieuwe normen in 2017 te hebben opgenomen in de Waterwet, zodat de Vierde Toetsing in 2017 op basis van de nieuwe normen kan plaatsvinden.'
[28] Vgl. aanwijzing 167, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[29] Toelichting, paragraaf 2.1.



De Afdeling adviseert de wettekst en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz, enz, enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is de normen voor de primaire waterkeringen aan te passen aan nieuwe inzichten over overstromingsrisico's en daarbij uit te gaan van ten minste een beschermingsniveau waarmee de kans om te overlijden ten gevolge van een overstroming niet groter is dan 1 op 100.000 per jaar;

dat het om die reden gewenst is de Waterwet te wijzigen en dat het gewenst is enkele bepalingen van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht en de Waterschapswet te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Waterwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de begripsomschrijving van *buitenwater* wordt tussen 'dan wel bij een combinatie daarvan' en de puntkomma ingevoegd: , alsmede het Volkerak-Zoommeer, het Grevelingenmeer, het getijdedeel van de Hollandsche IJssel en de Veluwerandmeren.

2. De begripsomschrijving van *dijkring* komt te vervallen.

3. In de alfabetische rangschikking worden de volgende begripsomschrijvingen ingevoegd:

> *dijktraject:* gedeelte van een primaire waterkering dat afzonderlijk genormeerd is;
> *faalkans:* kans op verlies van waterkerend vermogen van een dijktraject waardoor de hydraulische belasting op een achterliggend dijktraject substantieel wordt verhoogd;
> *overstromingskans:* kans op verlies van waterkerend vermogen van een dijktraject waardoor het door het dijktraject beschermde gebied zodanig overstroomt dat dit leidt tot dodelijke slachtoffers of substantiële economische schade;.

4. In de begripsomschrijving van *primaire waterkering* wordt 'doordat deze behoort tot een dijkring ofwel vóór een dijkring is gelegen' vervangen door: door buitenwater.

B

Artikel 1.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

> 1. De primaire waterkeringen en de dijktrajecten worden aangegeven op de landkaarten in bijlage I.

2. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

> 2. Een dijktraject wordt aan twee zijden begrensd door een lijn loodrecht op het dijktraject door een punt waarvan de rijksdriehoekscoördinaten zijn opgenomen in bijlage IA.

3. In het derde lid (nieuw) vervalt 'dijkringen en'.

4. In het vierde lid (nieuw) wordt 'tweede lid' vervangen door: derde lid.



C

Artikel 2.2 komt te luiden:

Artikel 2.2

1. De bij deze wet behorende bijlage II vermeldt:
   a. voor elk dijktraject, niet zijnde een dijktraject als bedoeld in onderdeel b of c, de overstromingskans per jaar waarvan overschrijding op grond van artikel 2.12, vijfde lid, wordt gemeld aan Onze Minister;
   b. voor de dijktrajecten 201, 204a, 204b, 206, 208 tot en met 212, 214 tot en met 219 en 222 tot en met 225, genoemd in bijlage I, de faalkans per jaar waarvan overschrijding op grond van artikel 2.12, vijfde lid, gemeld wordt aan Onze Minister;
   c. voor een dijktraject dat alleen hydraulische belasting kan ondervinden door het overstromen van het door een voorliggend dijktraject beschermde gebied, de overstromingskans waarop het dijktraject ten minste berekend moet zijn indien zodanige hydraulische belasting optreedt.

2. Onverminderd het eerste lid, aanhef en onderdeel a, vermeldt bijlage II voor een dijktraject dat een toename van hydraulische belasting kan ondervinden ten gevolge van een maatregel gericht op het vergroten van de afvoer- of bergingscapaciteit van een watersysteem, de overstromingskans waarop het dijktraject ten minste berekend moet zijn indien een zodanige toename optreedt.

3. Onverminderd het eerste lid, aanhef en onderdeel b, vermeldt bijlage II voor de dijktrajecten 208 tot en met 210 en 225 de kans op niet-sluiten waaraan de stormvloedkering ten minste moet voldoen, indien deze gesloten moet worden.

4. De overstromingskans per jaar waarop een dijktraject, niet zijnde een dijktraject als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b of c, onderscheidenlijk de faalkans per jaar waarop een dijktraject, genoemd in het eerste lid, onderdeel b, ten minste berekend moet zijn, is telkens een factor drie groter dan de overstromingskans, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onderscheidenlijk de faalkans, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, met dien verstande dat de eerstgenoemde overstromingskans onderscheidenlijk faalkans wordt afgerond op:
   a. 1/300, als deze kleiner is dan 1/300, maar groter dan 1/1000;
   b. 1/3000, als deze kleiner is dan 1/3000, maar groter dan 1/10.000; en
   c. 1/30.000, als deze kleiner is dan 1/30.000, maar groter dan 1/100.000.

5. In afwijking van het vierde lid kan Onze Minister op aanvraag van de beheerder voor een dijktraject vanwege de bijzondere kenmerken van het dijktraject een andere factor dan drie vaststellen, met dien verstande dat deze factor ten minste één en niet groter dan vijf is. Op de voorbereiding van het besluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

D

Artikel 2.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

   1. Ten behoeve van de beoordeling van de veiligheid van een dijktraject worden bij ministeriële regeling regels gesteld voor het bepalen van de hydraulische belasting en de sterkte.

2. De eerste zin van het tweede lid komt te luiden:

   De in het eerste lid bedoelde ministeriële regeling wordt telkens voor maximaal twaalf jaren vastgesteld.

E

Artikel 2.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding ‘1.’ geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:



2. In afwijking van het eerste lid wordt de veiligheidsnorm voor andere dan primaire waterkeringen die ingevolge artikel 1.3, eerste lid, zoals dat luidde op 31 december 2016, werden aangemerkt als primaire waterkeringen, voor 1 januari 2019 vastgesteld. Tot die vaststelling moeten de desbetreffende keringen ten minste gelijke veiligheid bieden als het geval was op 1 januari 2017.

F

In artikel 2.7, eerste lid, wordt ‘veiligheidsnorm’ vervangen door: normen voor dijktrajecten.

G

In artikel 2.8 wordt ‘overstromingskans per jaar’ vervangen door: kans per jaar op overstroming.

H

Artikel 2.12 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt ‘hoogwaterstanden als’ vervangen door: regels voor het bepalen van de hydraulische belasting en de sterkte,.

2. In het derde lid wordt ‘eerste lid’ vervangen door ‘eerste en tweede lid’ en vervalt: over elke dijkring.

3. In het vierde lid wordt ‘De in het eerste lid bedoelde verslagen bevatten’ vervangen door ‘Het in het eerste lid bedoelde verslag bevat’, wordt ‘de ingevolge artikel 2.2, eerste of tweede lid, vastgestelde veiligheidsnorm’ vervangen door ‘de voor een dijktraject ingevolge artikel 2.2, eerste tot en met vijfde lid, vastgestelde norm of normen’ en wordt ‘factoren’ vervangen door: regels voor het bepalen van de hydraulische belasting en de sterkte.

4. Onder vernummering van het vijfde lid tot zesde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

> 5. Overschrijding van een ingevolge artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onderdeel a of b, vastgestelde norm wordt door de beheerder aan Onze Minister gemeld in het in het eerste lid bedoelde verslag.

5. In het zesde lid (nieuw) wordt na ‘de beoordeling van de veiligheid’ ingevoegd ‘, bedoeld in het vierde lid,’ en wordt ‘bevatten de in het eerste lid bedoelde verslagen’ vervangen door: bevat het in het eerste lid bedoelde verslag.

6. Na het zesde lid (nieuw) wordt een lid toegevoegd, luidende:

> 7. De eerstvolgende toezending van een verslag als bedoeld in het derde lid vindt plaats voor 1 januari 2024.

I

Artikel 2.13 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding ‘1.’ geplaatst.

2. In het eerste lid (nieuw) wordt ‘veiligheidsnorm’ vervangen door: normen voor dijktrajecten.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

> 2. De eerstvolgende toezending van een verslag als bedoeld in het eerste lid vindt plaats voor 1 januari 2037.

J

Artikel 7.23, eerste lid, komt te luiden:

> 1. Onze Minister verleent aan de beheerder op aanvraag een subsidie voor het treffen van maatregelen, indien de desbetreffende maatregelen voor het kalenderjaar waarin de subsidie wordt verstrekt zijn opgenomen in een jaarlijks door Onze Minister vast te stellen programma en nodig zijn vanwege:
>   a. wijziging van de op grond van artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onderdeel a, b of c, of



tweede lid, dan wel krachtens artikel 2.3 gestelde regels;
b. de overgang van de op grond van artikel 2.2 dan wel krachtens artikel 2.3 of 2.12, vierde lid, gestelde regels, zoals die luidden op 31 december 2016, naar de op grond van artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onderdeel a, b of c, of tweede lid, dan wel krachtens artikel 2.3 gestelde regels; of
c. wijziging van de krachtens artikel 2.3 of 2.12, vierde lid, gestelde regels, zoals deze artikelen luidden op 31 december 2016.

K

Artikel 7.24 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Een waterschap is een jaarlijkse bijdrage aan Onze Minister verschuldigd ter bestrijding van de kosten verbonden aan de verstrekking van subsidies voor maatregelen die nodig zijn vanwege:
a. wijziging van de op grond van artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onderdeel a, b of c, of tweede lid, dan wel krachtens artikel 2.3 gestelde regels;
b. de overgang van de op grond van artikel 2.2 dan wel krachtens artikel 2.3 of 2.12, vierde lid, gestelde regels, zoals die luidden op 31 december 2016, naar de op grond van artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onderdeel a, b of c, of tweede lid, dan wel krachtens artikel 2.3 gestelde regels; of
c. wijziging van de krachtens artikel 2.3 of 2.12, vierde lid, gestelde regels, zoals deze artikelen luidden op 31 december 2016.

2. In het tweede lid wordt ‘die nodig zijn vanwege wijziging van de krachtens artikel 2.3 of 2.12, vierde lid, gestelde regels en’ vervangen door: als bedoeld in het eerste lid, die.

3. Na het vierde lid worden drie leden toegevoegd, luidende:

5. Middelen die bestemd zijn voor subsidies ten behoeve van maatregelen als bedoeld in het eerste lid, kunnen tevens worden besteed aan uitgaven van het Rijk ten behoeve van zodanige maatregelen, mits de uitgaven voor een maatregel als bedoeld in het eerste lid, de kosten van een subsidie voor een zodanige maatregel niet te boven gaan.

6. Middelen die bestemd zijn voor subsidies ten behoeve van maatregelen als bedoeld in het eerste lid, kunnen, indien een zodanige maatregel zeer kostbaar of maatschappelijk zeer ingrijpend is, in afwijking van de artikelen 7.22a en 7.22d, tevens worden besteed aan uitgaven of subsidies ten behoeve van een of meer andere maatregelen, al dan niet zijnde waterbeheermaatregelen, die tezamen een vergelijkbaar beschermingsniveau bieden, mits de uitgaven of subsidies de kosten van een subsidie voor een maatregel als bedoeld in het eerste lid, niet te boven gaan.

7. Middelen die bestemd zijn voor subsidies ten behoeve van maatregelen als bedoeld in het eerste lid, kunnen tevens worden besteed aan eenmalige subsidies voor maatregelen die nodig zijn om bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen andere dan primaire waterkeringen in overeenstemming te brengen met de veiligheidsnormen, bedoeld in artikel 2.4.

L

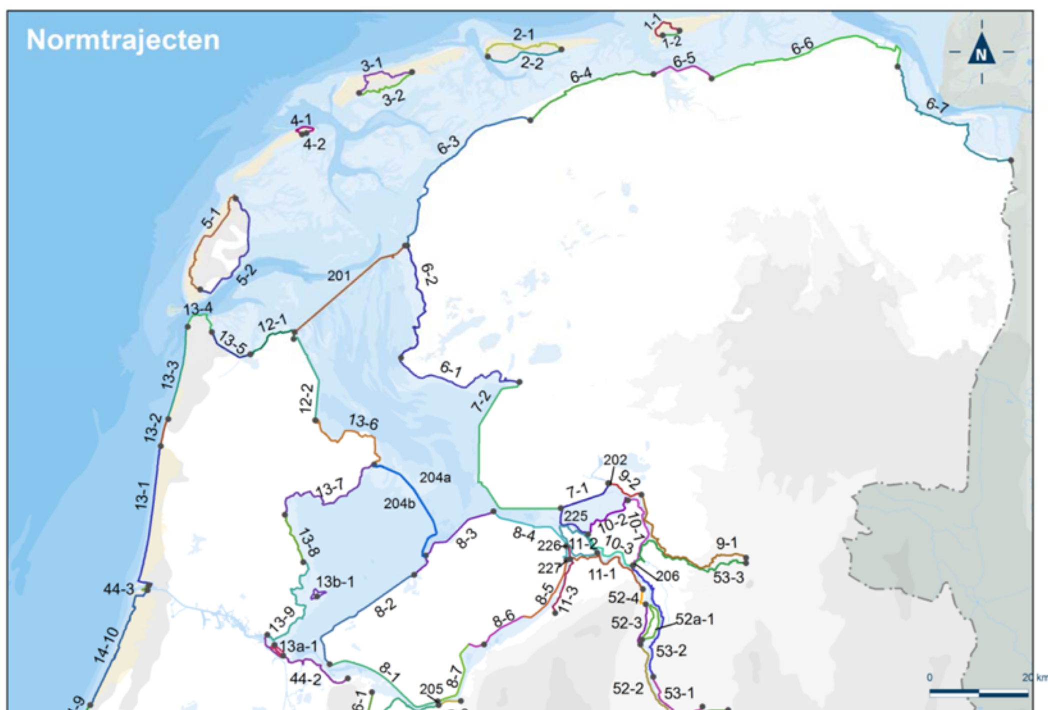
In artikel 10.4, tweede lid, wordt ‘1 januari 2019’ vervangen door ‘1 januari 2025’ en wordt ‘artikel 2.3, tweede lid, 2.12, 3.9 en 7.23 tot en met 7.26’ vervangen door: de artikelen 2.2, 2.3, 2.12, 3.9 en 7.23 tot en met 7.26.

M

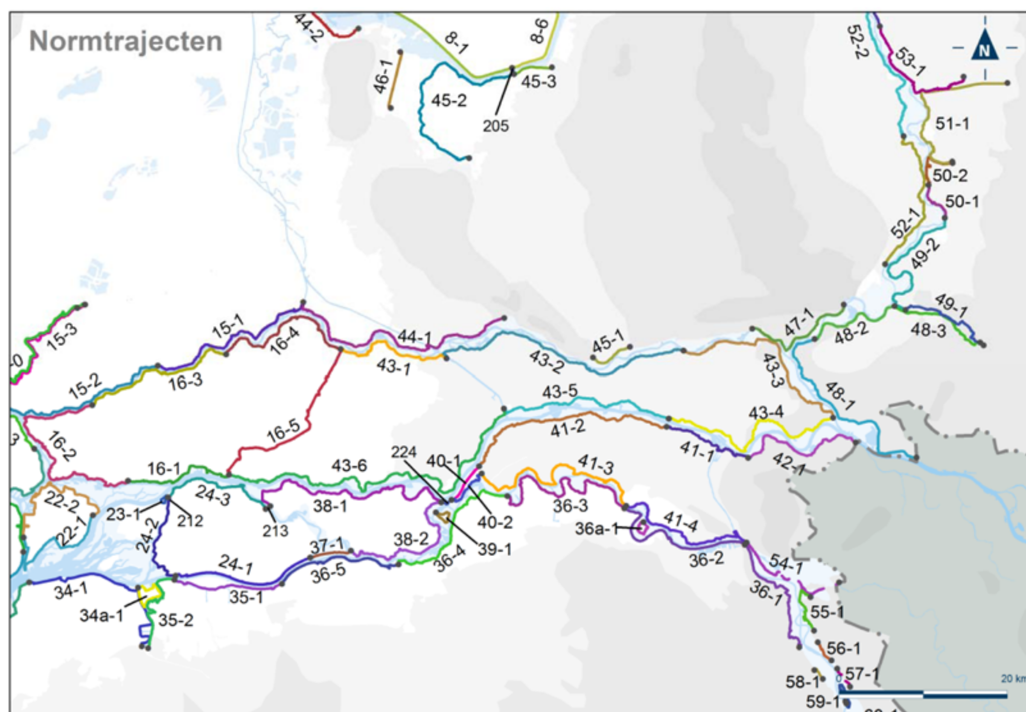
Bijlage I komt te luiden:

BIJLAGE I Primaire waterkeringen en dijktrajecten als bedoeld in artikel 1.3, eerste lid

Kaart 1: Noord-Nederland

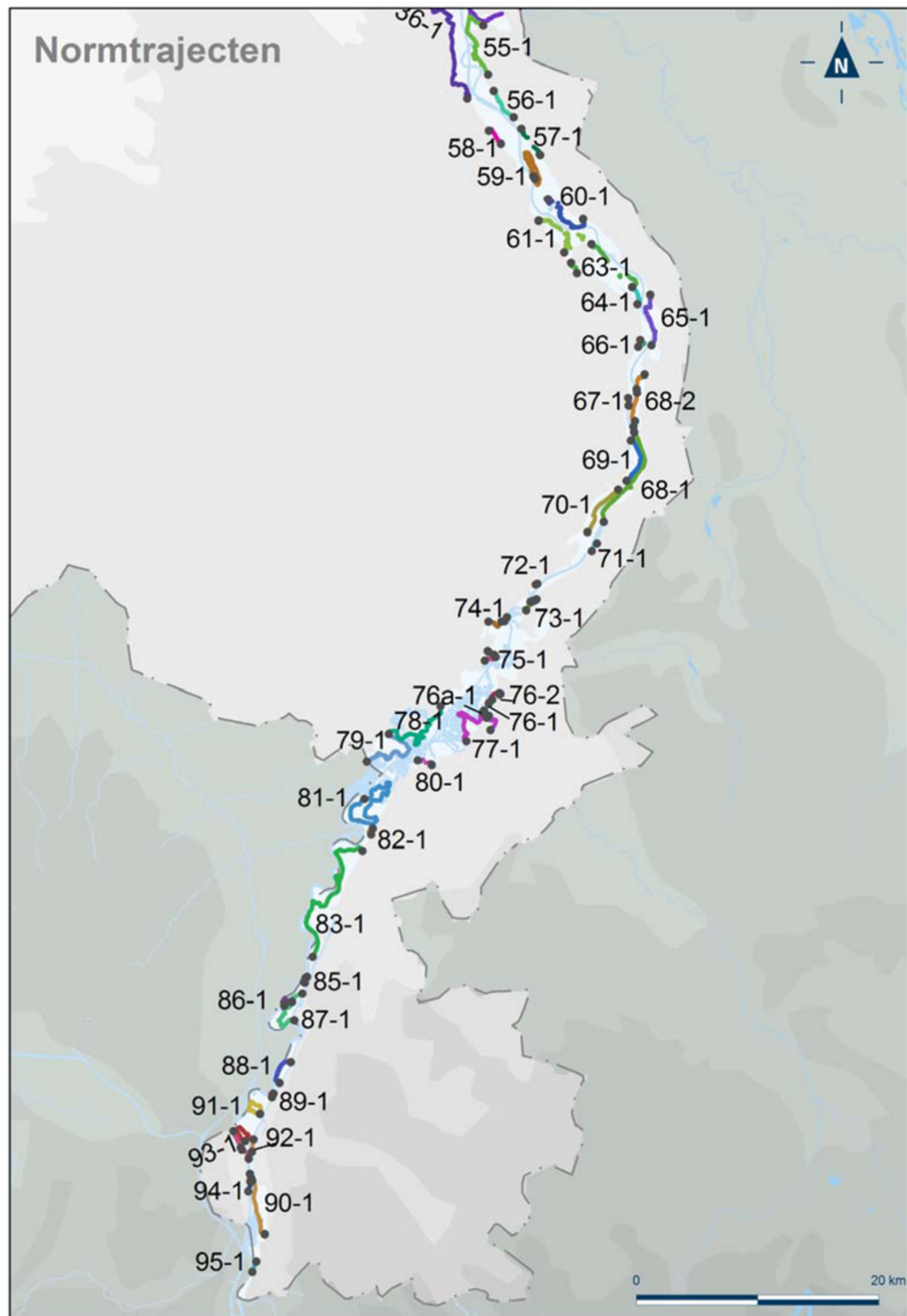


Kaart 2: Midden-Nederland



Kaart 3: Zuid-West Nederland

Kaart 4: Limburg



N

Bijlage IA komt te luiden:

BIJLAGE IA Rijksdriehoekscoördinaten begrenzingen dijktrajecten als bedoeld in artikel 1.3, tweede lid

Traject	Beginpunt		Eindpunt		
	X	Y	X	Y	



Traject	Beginpunt		Eindpunt		
1-1	209653	610745	206219	609839	
1-2	206219	609839	209653	610745	
2-1	185760	606974	170840	605505	
2-2	170840	605505	185760	606974	
3-1	155445	602424	144741	598119	
3-2	144742	598119	155445	602424	
4-1	133194	589741	134090	590038	
4-2	134090	590038	133194	589741	
5-1	112567	558327	119733	576775	
5-2	119733	576775	112567	558327	
6-1	177262	539619	153258	544493	
6-2	153258	544493	154105	567249	
6-3	154105	567249	179480	592644	
6-4	179480	592644	204405	601934	
6-5	204405	601934	216161	601054	
6-6	216161	601054	253851	603456	
6-7	253851	603456	276791	584521	
7-1	195173	519105	185608	514144	
7-2	185608	514144	177263	539622	
8-1	160680	475073	138779	482584	
8-2	138779	482584	155909	500652	
8-3	155909	500652	171994	513513	
8-4	171994	513513	186689	506452	
8-5	186770	503645	177821	492155	
8-6	177821	492155	167033	486659	
8-7	167033	486659	160680	475073	
9-1	223120	504085	201902	516879	
9-2	201902	516879	195249	519182	
10-1	200190	502567	199187	515698	
10-2	199187	515698	191128	508821	
10-3	191128	508821	200190	502567	
11-1	202254	497760	187519	503868	
11-2	193011	505088	193011	505088	(gesloten traject)
11-3	187519	503868	184503	492932	
12-1	122746	545196	131505	548323	
12-2	131505	548323	135858	531917	
13-1	101260	499113	104555	526714	
13-2	104555	526714	106093	532122	
13-3	106093	532122	110007	550827	
13-4	110007	550827	114952	549715	
13-5	114952	549715	122746	545196	
13-6	135858	531917	147789	522936	
13-7	147789	522936	129694	512795	
13-8	129694	512795	133452	503197	
13-9	133452	503197	126138	488518	
13a-1	129369	484290	129369	484290	(gesloten traject)
13b-1	136234	496309	136234	496309	(gesloten traject)
14-1	109982	446912	99230	436695	
14-2	99230	436695	84432	436197	
14-3	84432	436197	71043	441849	
14-4	71043	441849	67837	444644	
14-5	67837	444644	77756	456910	
14-6	77756	456910	79853	459315	
14-7	79853	459315	86592	467952	
14-8	86592	467952	87622	469672	
14-9	87622	469672	90297	474328	
14-10	90297	474328	99472	496446	
15-1	135883	447236	118596	439655	
15-2	118596	439655	99456	436741	



Traject	Beginpunt		Eindpunt		
15-3	99456	436741	109982	446912	
16-1	127067	426810	115089	426090	
16-2	115089	426090	110825	435075	
16-3	110825	435075	126731	441023	
16-4	126731	441023	140327	441632	
16-5	140327	441632	127067	426810	
17-1	103936	429891	87353	429164	
17-2	87353	429164	97847	435094	
17-3	97847	435094	103936	429891	
18-1	85998	432719	85998	432719	(gesloten traject)
19-1	77476	434792	77476	434792	(gesloten traject)
20-1	64432	429234	66654	438200	
20-2	66654	438200	75533	432676	
20-3	75533	432676	79348	424856	
20-4	79348	424856	64432	429234	
21-1	82193	425313	102631	417657	
21-2	102631	417657	82193	425313	
22-1	110911	421984	102666	419360	
22-2	102666	419360	110911	421984	
23-1	119764	424127	119764	424127	(gesloten traject)
24-1	136718	416981	120742	414799	
24-2	120742	414799	119831	424128	
24-3	119831	424128	131431	422736	
25-1	50398	423366	61809	426798	
25-2	61809	426798	81755	413105	
25-3	81755	413105	70445	411726	
25-4	70445	411726	50398	423366	
26-1	47016	417935	39836	409941	
26-2	39836	409941	52832	406943	
26-3	52832	406943	65464	409401	
26-4	65464	409401	47016	417935	
27-1	72311	405585	71261	403770	
27-2	71261	403770	70970	392499	
27-3	71280	401961	72311	405585	
27-4	70970	392499	71280	401961	
28-1	49374	396428	36840	402588	
29-1	36840	402588	20067	394383	
29-2	20067	394383	30502	386511	
29-3	30502	386511	34921	387049	
29-4	34921	387049	39584	384436	
30-1	49557	395609	59287	385942	
30-2	59287	385942	56848	386903	
30-3	56848	386903	39007	383426	
30-4	39007	383426	39584	384436	
31-1	73211	379721	59371	385943	
31-2	59371	385943	73614	383309	
31-3	73614	383309	73211	379721	
32-1	14829	376195	29538	379138	
32-2	29538	379138	39383	374562	
32-3	39383	374562	49087	372961	
32-4	49087	372961	74526	373616	
33-1	75178	385198	74875	378665	
34-1	116711	406448	103347	414028	
34-2	103347	414028	87346	411453	
34-3	87346	411453	85158	407600	
34-4	85158	407600	76741	404715	
34-5	76741	404715	75178	385198	
34a-1	116265	413379	116265	413379	(gesloten traject)
35-1	133353	413856	120590	414313	



Traject	Beginpunt		Eindpunt		
35-2	120590	414313	117472	406225	
36-1	194776	406311	188281	418489	
36-2	188281	418489	173995	422801	
36-3	173995	422801	160100	424249	
36-4	160100	424249	147185	416146	
36-5	147185	416146	133353	413856	
36a-1	176268	421159	176268	421159	(gesloten traject)
37-1	136718	416981	141523	417804	
38-1	131982	423063	152240	423529	
38-2	152240	423529	141523	417804	
39-1	151648	422304	151648	422304	(gesloten traject)
40-1	156762	427809	153475	423826	
40-2	153475	423826	157057	426954	
41-1	188437	429004	179024	432495	
41-2	179024	432495	156762	427809	
41-3	157057	426954	174242	423107	
41-4	174242	423107	188549	418869	
42-1	201472	430613	188637	428760	
43-1	140327	441632	152879	440541	
43-2	152879	440541	181026	441462	
43-3	181026	441462	198792	433566	
43-4	198792	433566	179281	433453	
43-5	179281	433453	159698	434666	
43-6	159698	434666	127067	426810	
44-1	159724	445337	135883	447236	
44-2	126138	488518	142448	479755	
44-3	99472	496446	101260	499113	
45-1	174665	441898	170286	440653	
45-2	155557	464341	160892	474315	
46-1	147367	476951	146261	470296	
47-1	189183	444062	200034	446939	
48-1	208669	428833	196600	442843	
48-2	196600	442843	206063	446733	
48-3	206063	446733	216660	442082	
49-1	216220	442421	207390	446304	
49-2	207390	446304	212047	457222	
50-1	212047	457222	210107	461154	
50-2	210107	461154	212966	463772	
51-1	212925	463941	219480	473284	
52a-1	202081	487555	202081	487555	(gesloten traject)
52-1	204945	451730	207141	466939	
52-2	207141	466939	201740	486557	
52-3	201740	486557	202849	494718	
52-4	202849	494718	202254	497760	
53-1	214277	474030	204320	480019	
53-2	204320	480019	200247	502522	
53-3	200247	502522	223095	503033	
54-1	188575	418852	199502	414044	
55-1	196514	408294	196107	412299	
56-1	198600	404749	196965	406916	
57-1	200805	401651	199362	403853	
58-1	197562	402562	196559	403624	
59-1	200244	399885	200353	399664	
60-1	204317	396354	201451	397996	
61-1	204290	394684	200650	396222	
63-1	205024	394303	208375	390752	
64-1	208814	389363	208375	390752	
65-1	209965	385965	209861	390107	
66-1	208893	385844	209041	386385	



Traject	Beginpunt		Eindpunt		
67-1	208098	381024	208059	381628	
68-1	206047	371417	208554	378793	
68-2	208554	378793	209422	383535	
69-1	208277	378117	207921	374808	
70-1	204683	370579	207228	374077	
71-1	205042	369008	205474	369641	
72-1	200430	366239	200544	366331	
73-1	199624	364130	200498	365031	
74-1	196533	363209	198066	363575	
75-1	196240	359983	196463	360760	
76-1	196568	355447	196814	356790	
76-2	196814	356790	197507	357256	
76a-1	196387	355283	196387	355283	(gesloten traject)
77-1	194708	353336	196682	354266	
78-1	192545	356136	188262	354004	
79-1	188222	353922	186634	351562	
80-1	191321	351570	191854	351385	
81-1	186301	348601	186301	348601	
82-1	186854	345661	186993	346140	
83-1	182024	335563	186136	344319	
85-1	181373	333439	181307	333497	
86-1	179697	331607	179697	331607	(gesloten traject)
87-1	180503	330368	181184	332548	
88-1	179298	325217	180215	326880	
89-1	178661	324033	178792	324312	
90-1	178064	312736	177046	317165	
91-1	177690	322649	177690	322649	(gesloten traject)
92-1	176455	320388	176455	320388	(gesloten traject)
93-1	176764	318968	176178	319665	
94-1	176728	316261	176894	317096	
95-1	177054	309624	177395	310485	
201	154105	567249	131685	549713	
202	195173	519105	195249	519182	
204a	147798	522938	158288	504524	
204b	147798	522938	158288	504524	
205	160680	475073	160892	474315	
206	200190	502567	200248	502522	
208	71046	441844	75202	437260	
209	80598	431187	77484	434797	
210	99456	436741	99230	436695	
211	64432	429234	61801	426806	
212	119764	424127	119831	424128	
213	131982	423063	131431	422736	
214	50398	423366	47016	417935	
215	87357	411458	81758	413108	
216	65464	409401	70445	411726	
217	69404	410732	72311	405585	
218	39836	409941	36840	402588	
219	70970	392499	73614	383309	
221	49557	395609	49374	396428	
222	59287	385942	59363	385948	
223	75465	376811	73211	379721	
224	153475	423826	152240	423529	
225	191128	508821	185608	514144	
226	186686	506469	187005	506522	
227	187519	503868	186770	503645	



O

Bijlage II komt te luiden:

BIJLAGE II Normen dijktrajecten als bedoeld in artikel 2.2

Traject	Overstromings-kans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel a	Faalkans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b	Overstromings-kans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c	Overstromings-kans als bedoeld in artikel 2.2, tweede lid	Kans op niet-sluiten als bedoeld in artikel 2.2, derde lid
1-1	1:1000				
1-2	1:1000				
2-1	1:1000				
2-2	1:1000				
3-1	1:3000				
3-2	1:1000				
4-1	1:300				
4-2	1:1000				
5-1	1:3000				
5-2	1:3000				
6-1	1:3000				
6-2	1:3000				
6-3	1:3000				
6-4	1:3000				
6-5	1:3000				
6-6	1:3000				
6-7	1:10000				
7-1	1:3000				
7-2	1:3000				
8-1	1:30000				
8-2	1:30000				
8-3	1:30000				
8-4	1:30000				
8-5	1:3000				
8-6	1:3000				
8-7	1:3000				
9-1	1:1000				
9-2	1:3000				
10-1	1:3000				
10-2	1:3000				
10-3	1:10000				
11-1	1:3000				
11-2	1:3000				
11-3	1:300				
12-1	1:1000				
12-2	1:3000				
13-1	1:3000				
13-2	1:3000				
13-3	1:3000				
13-4	1:3000				
13-5	1:3000				
13-6	1:3000				
13-7	1:3000				
13-8	1:3000				
13-9	1:3000				
13a-1	1:300				
13b-1	1:300				
14-1	1:30000				
14-2	1:100000				
14-3	1:10000				



Traject	Overstromings-kans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel a	Faalkans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b	Overstromings-kans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c	Overstromings-kans als bedoeld in artikel 2.2, tweede lid	Kans op niet-sluiten als bedoeld in artikel 2.2, derde lid
14-4	1:10000				
14-5	1:30000				
14-6	1:30000				
14-7	1:30000				
14-8	1:30000				
14-9	1:30000				
14-10	1:30000				
15-1	1:30000				
15-2	1:10000				
15-3	1:10000				
16-1	1:100000				
16-2	1:30000				
16-3	1:30000				
16-4	1:30000				
16-5			1:10		
17-1	1:3000				
17-2	1:3000				
17-3	1:100000				
18-1	1:10000				
19-1	1:100000				
20-1	1:30000				
20-2	1:10000				
20-3	1:30000				
20-4	1:1000				
21-1	1:3000				
21-2	1:300				
22-1	1:3000				
22-2	1:10000				
23-1	1:3000				
24-1	1:10000				
24-2	1:1000				
24-3	1:10000				
25-1	1:3000				
25-2	1:1000				
25-3	1:300			1:10	
25-4	1:300				
26-1	1:3000				
26-2	1:3000				
26-3	1:10000				
26-4	1:1000				
27-1	1:3000				
27-2	1:10000				
27-3	1:1000			1:10	
27-4	1:3000			1:10	
28-1	1:1000				
29-1	1:3000				
29-2	1:10000				
29-3	1:100000				
29-4	1:1000				
30-1	1:3000				
30-2	1:100000				
30-3	1:3000				
30-4	1:1000000				
31-1	1:30000				
31-2	1:10000				
31-3	1:300			1:10	



Traject	Overstromings-kans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel a	Faalkans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b	Overstromings-kans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c	Overstromings-kans als bedoeld in artikel 2.2, tweede lid	Kans op niet-sluiten als bedoeld in artikel 2.2, derde lid
32-1	1:1000				
32-2	1:1000				
32-3	1:1000				
32-4	1:3000				
33-1	1:300			1:10	
34-1	1:1000				
34-2	1:1000				
34-3	1:3000			1:10	
34-4	1:1000			1:10	
34-5	1:300			1:10	
34a-1	1:3000				
35-1	1:10000				
35-2	1:3000				
36-1	1:10000				
36-2	1:30000				
36-3	1:30000				
36-4	1:10000				
36-5	1:10000				
36a-1	1:3000				
37-1	1:10000				
38-1	1:30000				
38-2	1:10000				
39-1	1:3000				
40-1	1:30000				
40-2	1:10000				
41-1	1:30000				
41-2	1:10000				
41-3	1:3000				
41-4	1:10000				
42-1	1:10000				
43-1	1:30000				
43-2	1:10000				
43-3	1:30000				
43-4	1:30000				
43-5	1:30000				
43-6	1:30000				
44-1	1:30000				
44-2	1:300				
45-1	1:100000				
45-2	1:300				
46-1	1:300				
47-1	1:3000				
48-1	1:30000				
48-2	1:10000				
48-3	1:10000				
49-1	1:300				
49-2	1:10000				
50-1	1:30000				
50-2	1:3000				
51-1	1:1000				
52a-1	1:3000				
52-1	1:3000				
52-2	1:3000				
52-3	1:3000				
52-4	1:3000				
53-1	1:3000				



Traject	Overstromings-kans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel a	Faalkans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b	Overstromings-kans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c	Overstromings-kans als bedoeld in artikel 2.2, tweede lid	Kans op niet-sluiten als bedoeld in artikel 2.2, derde lid
53-2	1:10000				
53-3	1:10000				
54-1	1:1000				
55-1	1:1000				
56-1	1:300				
57-1	1:300				
58-1	1:300				
59-1	1:300				
60-1	1:300				
61-1	1:300				
63-1	1:300				
64-1	1:300				
65-1	1:300				
66-1	1:300				
67-1	1:300				
68-1	1:1000				
68-2	1:300				
69-1	1:1000				
70-1	1:300				
71-1	1:300				
72-1	1:300				
73-1	1:300				
74-1	1:300				
75-1	1:300				
76-1	1:300				
76-2	1:300				
76a-1	1:300				
77-1	1:300				
78-1	1:300				
79-1	1:300				
80-1	1:300				
81-1	1:300				
82-1	1:300				
83-1	1:300				
85-1	1:300				
86-1	1:300				
87-1	1:300				
88-1	1:300				
89-1	1:300				
90-1	1:3000				
91-1	1:300				
92-1	1:300				
93-1	1:1000				
94-1	1:300				
95-1	1:300				
201		1:10000			
202	1:10000				
204a		1:10000			
204b		1:1000			
205		1:3000			
206		1:10000			
208		1:100000			1:200
209		1:100000			1:10
210		1:100000			1:200
211		1:3000			
212		1:10000			

Traject	Overstromings-kans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel a	Faalkans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b	Overstromings-kans als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c	Overstromings-kans als bedoeld in artikel 2.2, tweede lid	Kans op niet-sluiten als bedoeld in artikel 2.2, derde lid
213	1:10000				
214	1:3000				
215		1:30000			
216		1:3000			
217		1:30000			
218		1:30000			
219		1:30000			
221	1:10000				
222		1:30000			
223		1:30000			
224		1:30000			
225		1:30000			1:100
226		1:3000			
227		1:30000			

ARTIKEL II

In artikel 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt in de zinsnede die betrekking heeft op de Waterwet onder verlettering van de onderdelen a tot en met c tot b tot en met d een onderdeel ingevoegd, luidende:

a. artikel 2.2, vijfde lid.

ARTIKEL III

In artikel 120 van de Waterschapswet vervalt het vijfde lid, onder vernummering van het zesde lid tot vijfde lid.

ARTIKEL IV

In artikel 174, tweede lid, tweede zin, van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek wordt na ‘Bij openbare wegen’ ingevoegd ‘en waterstaatswerken’ en wordt na ‘het overheidslichaam dat moet zorgen dat de weg’ ingevoegd ‘of het waterstaatswerk’.

ARTIKEL V

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

2. Indien de wet in werking treedt na 1 januari 2017 werken de artikelen I en II terug tot en met die datum.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

De unieke ligging van Nederland aan de monding van enkele grote rivieren is een belangrijke bron van onze welvaart. Tegelijkertijd brengt deze ligging, zoals het verleden heeft laten zien, risico's met zich mee. Ongeveer 60% van ons land zou regelmatig onder water staan als er geen waterkeringen zouden zijn. In dat gebied wonen tegenwoordig 9 miljoen mensen en wordt 70% van ons Bruto Nationaal Product verdiend. Overstromingen kunnen daardoor leiden tot grote aantallen dodelijke slachtoffers en tot omvangrijke economische schade. Permanente aandacht voor onze waterveiligheid is om die reden noodzakelijk. Wat de waterveiligheid betreft is Nederland nooit 'af'.

Artikel 21 van de Grondwet draagt de overheid op te zorgen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Het waterbeheer, en in het bijzonder de bescherming tegen overstromingen door veilige keringen, moet bij uitstek tot deze zorg gerekend worden.

Na de watersnoodramp van 1953 zijn normen ontwikkeld voor de primaire waterkeringen. Het stelsel van primaire waterkeringen biedt bescherming tegen overstromingen vanuit de zee, de grote meren en de grote rivieren, het zogenaamde 'buitenwater'. Deze normen zijn uitgedrukt in *overschrijdingskansen.* De hoogte van deze normen is vastgesteld aan de hand van een globale analyse van de (verschillen in de) waarden van de te beschermen belangen achter de waterkeringen, de schade die optreedt door zoet en zout water en de mogelijkheid om de bevolking achter de dijk bijtijds te evacueren. Slachtofferrisico's zijn indertijd niet expliciet meegenomen.

Sinds de vaststelling van de normen voor waterveiligheid is het aantal mensen en de economische waarde achter de waterkeringen sterk toegenomen. In de komende periode neemt de overstromingsdreiging toe als gevolg van klimaatverandering. De zeespiegel stijgt, de bodem daalt, de grote rivieren moeten hogere piekafvoeren kunnen verwerken en er moet rekening worden gehouden met meer extreem natte perioden. Voorts kunnen door nieuwe kennis en inzichten de kansen en gevolgen van overstromingen veel beter worden berekend en is er meer bekend over de sterkte van waterkeringen en de manieren waarop die sterkte kan worden aangetast.

Deze ontwikkelingen hebben de regering ertoe gebracht in de veiligheidsnormering te kiezen voor een risicobenadering. Deze benadering houdt in dat de normering is gebaseerd op zowel de kans dat een overstroming zich daadwerkelijk voordoet als op de gevolgen van een eventuele overstroming. Dit maakt het mogelijk gerichter te investeren in veiligheid.

Kern van het onderhavige wetsvoorstel is de wettelijke verankering van de nieuw voorgestelde veiligheidsnormering voor waterkeringen. Die vindt plaats via een wijziging van de Waterwet.

Het algemene deel van de memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de aanleiding voor de nieuwe normering voor de primaire waterkeringen en het wetsvoorstel, hoofdstuk 3 beschrijft de hoofdlijnen. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten een nadere uitwerking van de nieuwe veiligheidsnormering. In hoofdstuk 6 respectievelijk hoofdstuk 7 worden de gevolgen voor het toetsinstrumentarium en de programmering beschreven. Hoofdstuk 8 bevat informatie over de overgang van het oude naar het nieuwe systeem. Hoofdstuk 9 heeft betrekking op de bekostiging en subsidiëring van de waterveiligheidsmaatregelen die nodig zijn in verband met de nieuwe normen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 10 ingegaan op de evaluatiebepalingen en in hoofdstuk 11 op de effecten van het wetsvoorstel. Ten slotte worden in hoofdstuk 12 de reacties op de handhaafbaarheid- en uitvoerbaarheidstoets beschreven, evenals de reacties op de internet- en bestuurlijke consultatie.

2. Aanleiding en achtergronden

2.1 Ontwikkeling nieuw waterveiligheidsbeleid

De huidige veiligheidsnormering voor de primaire waterkeringen is ontwikkeld door de eerste Deltacommissie en dateert uit de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw. Sindsdien zijn de omstandigheden in Nederland echter zeer sterk veranderd. Zo wonen achter de dijken veel meer mensen en is er veel meer economische waarde die beschermd moet worden tegen overstromingen. Ook leidt de klimaatverandering tot een verdere stijging van de zeespiegel, grotere rivierafvoeren en perioden met extreme neerslag. Daarnaast zijn de technische inzichten in overstromingspatronen en de manier waarop waterkeringen kunnen falen sterk toegenomen. Al langer werd nagedacht over

aanpassingen van de waterveiligheidsnormering. Dit zou naast actualisering van de te bieden beschermingsniveaus (de hoogte van de norm) moeten resulteren in het overstappen naar een norm die wordt uitgedrukt in een overstromingskans.

De huidige normen, die worden uitgedrukt in een overschrijdingskans, houden alleen rekening met de kans van een overstroming door het overschrijden van een bepaalde waterstand – die overigens een belangrijke oorzaak van het falen van waterkeringen blijft. Een overstromingskans is de kans op een overstroming door het bezwijken van een primaire waterkering door welke oorzaak dan ook. In een overstromingskans zijn dus verschillende faalfactoren verdisconteerd. Een concreet voorbeeld hiervan is 'piping'[30], dat de sterkte van de waterkering ernstig kan aantasten. In het licht van deze ontwikkelingen heeft het kabinet de Tweede Kamer eind 2006 al laten weten dat het Nederlandse waterveiligheidsbeleid toe is aan actualisering.[31]

De actualisering heeft een extra impuls gekregen door het advies van de tweede Deltacommissie (Commissie-Veerman) 'Samen werken met water' uit 2008.[32] De wens om ons land ook op lange termijn veilig te houden was in 2007 voor het kabinet aanleiding om deze commissie in te stellen. Die instelling was nu niet ingegeven door een ramp, maar door het breed levende gevoel dat de waterveiligheid juist voor ons land een existentiële waarde heeft.

De Commissie-Veerman deed een groot aantal aanbevelingen voor het verbeteren van onze waterveiligheid (en het veiligstellen van onze zoetwatervoorziening, die in dit kader verder buiten beschouwing blijft), waarbij de commissie vooruitgekeken heeft tot het jaar 2100. De aanbevelingen hebben betrekking op het veiligheidsniveau in algemene zin, op het bouwen op ongunstige locaties, op de gebieden waar de grote opgaven liggen (Noordzeekust, Waddenkust, Zuidwestelijke delta, Rivierengebied, Rijnmond en IJsselmeergebied) en op de bestuurlijke, organisatorische en financiële aspecten daarvan. Op deze laatste punten bepleitte de commissie onder meer een deltafonds, deltaregisseur en een deltaprogramma in te stellen, die verankerd zouden moeten worden in een Deltawet. In dit kader is vooral van belang dat de commissie adviseerde om tot 2050 de veiligheidsniveaus met een factor 10 te verhogen. Al met al concludeerde de Commissie-Veerman dat de opgave 'urgent' is, maar nog niet 'acuut'.

Het kabinet reageerde positief op het advies van de Commissie-Veerman.[33] Het pleidooi voor een deltafonds, deltaregisseur en deltaprogramma werd gehonoreerd via de met ingang van 1 januari 2012 in werking getreden Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening[34] – een nieuw onderdeel van de Waterwet.

Het in hoofdstuk 4A van de Waterwet geregelde deltaprogramma is een nationaal programma waarin het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten met inbreng van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven onder regie van de deltacommissaris samenwerken. Het deltaprogramma kende van 2011–2014 drie landelijke deelprogramma's (Veiligheid, Zoetwater en Nieuwbouw en Herstructurering) en zes gebiedsgerichte deelprogramma's (Kust, Waddengebied, IJsselmeergebied, Rivieren, Rijnmond-Drechtsteden en Zuidwestelijke delta). Doel van het programma is om Nederland ook voor de volgende generaties te beschermen tegen hoogwater en te zorgen voor voldoende zoetwater.

Het deltaprogramma wordt jaarlijks door de Minister uitgebracht aan de Staten-Generaal, gelijktijdig met de begroting voor het deltafonds. Het eerste deltaprogramma verscheen in september 2010.[35] In 2014 verscheen het vijfde deltaprogramma waarin vijf zogenaamde deltabeslissingen zijn opgenomen.[36] Het rijksbeleid dat voortvloeit uit de deltabeslissingen is verankerd in een tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan 2009–2015, die op 1 december 2014 is vastgesteld.[37]

In dit kader is vooral van belang dat in de Deltabeslissing Waterveiligheid wordt voorgesteld op korte termijn te kiezen voor een nieuwe normering op basis van de zogeheten risicobenadering, uitgedrukt in een overstromingskans per dijktraject, en deze nieuwe veiligheidsnormering (uiterlijk) in 2017 in de Waterwet te verankeren. Dat gebeurt door middel van deze wetswijziging. Daardoor kan de eerstvol-

---

[30] Water dat onder de waterkering doorstroomt en zand meevoert.
[31] Brief van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 november 2006, Kamerstukken II 2006/07, 27 625, nr. 77.
[32] Samen werken met water. Een land dat leeft bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008, bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31 710, nr. 1.
[33] Brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 12 september 2008, Kamerstukken II 2007/08, 31 710, nr. 1.
[34] Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening, Stb. 2011, 604.
[35] Deltaprogramma 2011, Werk aan de delta, Investeren in een veilig en aantrekkelijk Nederland, nu en morgen, bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 31 710 nr. 17
[36] Deltaprogramma 2015. Werk aan de delta. De beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 000 J, nr. 4.
[37] Tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan, 1 december 2014, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31 710, nr. 34.

gende landelijke toetsing van primaire waterkeringen (vanaf 2017) plaatsvinden op basis van de nieuwe normen en het bijbehorende, eveneens aan te passen toetsinstrumentarium.

2.2 Maatschappelijke kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21ste eeuw en Analyse van slachtofferrisico's Waterveiligheid 21ste eeuw

In het deelprogramma Waterveiligheid is onderzocht in hoeverre het huidige beschermingniveau tegen overstromingen nog voldoende aansluit bij de economische waarden en mogelijke slachtoffers achter de waterkeringen. In dat kader zijn in 2011 een maatschappelijke kosten-batenanalyse en een analyse van de slachtofferrisico's uitgevoerd.

In de Maatschappelijke kosten -batenanalyse Waterveiligheid 21ste Eeuw (MKBA WV21)[38] zijn de kosten en baten onderzocht van maatregelen die tot doel hebben de kans op een overstroming te reduceren. Voor de primaire waterkeringen die het achterland beschermen tegen een overstroming door buitenwater, zijn economisch optimale beschermingsniveaus in 2050 berekend. Met 'optimaal' wordt bedoeld dat de totale investeringskosten in dijkversterkingen en de verwachte schade ten gevolge van overstromingen over een langere periode worden geminimaliseerd. Daarbij is niet alleen naar materiële schade gekeken, maar ook naar immateriële schade door het verlies van mensenlevens en de door overstromingen veroorzaakte maatschappelijke overlast. In de MKBA WV21 is zowel rekening gehouden met toekomstige demografische en economische ontwikkelingen tot 2050 als met klimaatverandering en bodemdaling. Ook is daarin een opslag verdisconteerd voor de bescherming van vitale infrastructuur.

De uiteindelijk berekende economisch optimale beschermingsniveaus wijken af van de thans in de Waterwet vastgelegde beschermingsniveaus (in termen van overschrijdingskansen). De MKBA laat zien dat de huidige beschermingsniveaus relatief hoog zijn langs de kust en relatief laag zijn in het rivierengebied.

Voor het berekenen van het risico om als individu te overlijden door een overstroming op een bepaalde locatie wordt in de Analyse van slachtofferrisico's Waterveiligheid 21ste eeuw (SLA WV21)[39] een op overstromingen toegespitste indicator gehanteerd: het Lokaal Individueel Risico (LIR). Dit is de jaarlijkse kans om op een bepaalde plaats te overlijden door een overstroming. Bij de bepaling van het LIR wordt gebruikgemaakt van een bepaalde mate van preventieve evacuatie, de zogenaamde evacuatiefractie. Bij de bepaling van het LIR wordt gekeken naar de kans op overstroming van het gebied en de kans om ten gevolge van een overstroming te overlijden. Stel dat een gebied een overstromingskans heeft van 10^{-3} (1/1.000) en dat de kans op overlijden gegeven een overstroming gelijk is aan 1% (1/100), dan is het LIR gelijk aan $10^{-3} \times 10^{-2} = 10^{-5}$ (1/100.000). Daarmee wordt in dat gebied dus een beschermingsniveau van 10^{-5} gerealiseerd.

Op basis van de SLA WV21 is er in dit wetsvoorstel voor gekozen het basisbeschermingsniveau achter een primaire waterkering op 10^{-5} (eenmaal in de 100.000 jaar) vast te stellen. Dit wil zeggen dat het LIR op een bepaalde plaats niet groter mag zijn dan eens per 100.000 jaar. Hierbij speelt het geen rol of daar ook daadwerkelijk iemand woont of zich bevindt.

In de SLA WV21 is niet alleen het individuele risico om te overlijden als gevolg van een overstroming in beeld gebracht, maar ook het groepsrisico. Het groepsrisico heeft betrekking op de kans op een groot aantal dodelijke slachtoffers in één keer. Het groepsrisico is relevant, omdat een overstroming met een groot aantal dodelijke slachtoffers kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting en daardoor een grotere impact heeft dan vele kleine incidenten. Bij een grootschalige overstroming kunnen meerdere dijkringen tegelijk overstromen. Vanwege deze dijkringoverstijgende scenario's is in de SLA WV21 het groepsrisico voor Nederland als geheel beoordeeld. In het rapport wordt de aanbeveling gedaan om het groepsrisico op een aantal locaties bijzondere aandacht te geven.[40]

In het project Veiligheid Nederland in Kaart (VNK)[41] zijn de huidige overstromingsrisico's voor Nederland berekend. Daarbij zijn op uniforme wijze op basis van specifieke gebiedskenmerken, stroomsnelheden en waterdiepten die optreden bij een dijkdoorbraak de gevolgen van een overstroming per dijktraject in kaart gebracht. Ook is bij dit project gekeken naar de verschillende manieren waarop een primaire kering kan falen en zijn de kansen op falen berekend. De gegevens van VNK zijn gebruikt bij de onderbouwing van de nieuwe normen.

---

[38] Maatschappelijke kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21e eeuw, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 22.
[39] Analyse van slachtofferrisico's Waterveiligheid 21e eeuw, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 22.
[40] In paragraaf 4.3.4 wordt hier nader op ingegaan.
[41] Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 16 januari 2015, Kamerstukken II 2014/15, 27 625, nr. 335.

Het Centraal Planbureau (CPB) en het Expertisenetwerk Waterveiligheid (ENW) hebben bij wijze van kwaliteitsborging een second opinion uitgevoerd op de MKBA WV21.[42] Het ENW heeft dit ook gedaan voor de SLA WV21. Het CPB acht de MKBA WV21 een sterke verbetering ten opzichte van eerdere berekeningen van de veiligheidsniveaus van dijkringen.[43] Het CPB noemt de overstap van een norm in de vorm van een overschrijdingkans naar een norm in de vorm van een overstromingskans de belangrijkste verbetering ten opzichte van het bestaande stelsel van veiligheidsnormen. Het ENW heeft aandacht gevraagd voor onzekerheidsmarges in de aannames die zijn gedaan in de MKBA WV21 en de SLA WV21. Daarnaast heeft het ENW erop gewezen dat in de SLA WV21 voor het eerst het slachtofferrisico expliciet in beeld is gebracht en dat dit een belangrijke meerwaarde heeft voor de actualisering van de normen voor waterveiligheid.[44]

Uit zowel de MKBA WV21als de SLA WV21 blijkt dat de bestaande wettelijke beschermingsniveaus voor het grootste deel van Nederland ook voor de komende decennia in beginsel nog steeds passend zijn. De eerdere aanbeveling van de Commissie-Veerman om de beschermingsniveaus met een factor 10 te verhogen, wordt door de uitkomsten van de MKBA WV21 en de SLA WV21 niet ondersteund. Wel duiden de analyses op drie gebieden die extra aandacht verdienen: het rivierengebied, delen van Rijnmond-Drechtsteden en Almere.[45] Dit wetsvoorstel voorziet daarom in een beter beschermingsniveau in het algemeen en in het bijzonder voor de genoemde gebieden.

2.3 Doelen nieuw waterveiligheidsbeleid

De regering wil met dit wetsvoorstel de volgende doelen realiseren:

- Iedereen die in Nederland achter een primaire waterkering woont, kan uiterlijk in 2050 rekenen op ten minste een beschermingsniveau van 10^{-5} per jaar. Dit wordt het basisbeschermingsniveau genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat de kans op overlijden als gevolg van een overstroming voor een individu niet groter is dan 1 op 100.000 per jaar;

- Er wordt meer bescherming geboden op plaatsen waar sprake kan zijn van:
  - grote groepen dodelijke slachtoffers; en/of
  - grote economische schade; en/of
  - ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang.

Bovengenoemde doelen en daarmee het gewenste beschermingsniveau worden gerealiseerd door normen vast te stellen voor primaire keringen.

De keuze voor een basisbeschermingsniveau van 10^{-5} sluit aan bij de motie Van Veldhoven/Lucas. In deze motie werd de regering verzocht te komen tot een voorstel voor nieuwe normen uitgaande van onder andere een basisveiligheidsniveau voor het slachtofferrisico van 10^{-5} als oriëntatiewaarde voor heel Nederland.[46]

Deze wijziging van de Waterwet vloeit voort uit een bredere actualisering van het waterveiligheidsbeleid. De regering wil komen tot duurzame beheersing van overstromingsrisico's op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau.[47] Naast het beperken van de kans op een overstroming is het beperken van de gevolgen een belangrijke pijler van het waterveiligheidsbeleid. De gevolgen van een overstroming kunnen bijvoorbeeld worden beperkt door bij de ruimtelijke inrichting van een gebied rekening te houden met overstroming of door verbetering van evacuatiemogelijkheden bij een onverhoopte calamiteit. Het beheersen van overstromingsrisico's door het combineren van maatregelen die gericht zijn op preventie, ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing, wordt ook wel aangeduid als meerlaagsveiligheid.[48] Dit wetsvoorstel is gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van een overstroming (preventie).

---

[42] Second Opinion Centraal Planbureau op MKBA WV21ste eeuw, CPB Notitie 31 augustus 2011, http://www.cpb.nl/publicatie/second-opinion-kosten-batenanalyse-waterveiligheid-21e-eeuw-kba-wv21.

[43] Het huidige normenstelsel gaat uit van dijkringen. In dit wetsvoorstel wordt de overstap gemaakt naar normen voor dijktrajecten. Zie par. 4.2.

[44] Rapport van het Expertise Netwerk Water, Kwaliteitsborging analyses Deltares Waterveiligheid, september 2011, http://www.enwinfo.nl/images/pdf/ENW-11-09-Advies-rapporten-WV21-MKBA-en-SLA.pdf.

[45] Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de actualisatie van het waterveiligheidsbeleid, van 7 mei 2012, Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 26

[46] Motie van de leden Van Veldhoven/Lucas, van 17 april 2012, Kamerstukken II 2011/12, 27 625, nr. 262.

[47] Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 26 april 2013, Koersbepaling waterbeleid en toezeggingen WGO van 10 december 2012, Kamerstukken II 2012/13, 33 400-J, nr. 19.

[48] Meerlaagsveiligheid is als concept geïntroduceerd in het Nationaal Waterplan (2009) en nader uitgewerkt in het kader van het deltaprogramma.

2.4 Uitgangspunten nieuwe normering

Naast de eerder genoemde doelen hebben bij de totstandkoming van de nieuwe normering ook enkele andere beleidsmatige uitgangspunten centraal gestaan. Voor een goed begrip van de nieuwe normering, die meer in detail wordt toegelicht in de hoofdstukken 4 en 5, worden in deze paragraaf de belangrijkste uitgangspunten geschetst.

2.4.1 Risicobenadering

De regering heeft ervoor gekozen om de nieuwe normen te baseren op een risicobenadering. Dat wil zeggen dat de normstelling gebaseerd is op de kans dat een overstroming zich voordoet en op de gevolgen die daarbij optreden (overstromingsrisico). De overstromingsrisico's voor te beschermen gebieden zijn vertaald naar normen voor de primaire waterkeringen. Het bereiken van ten minste het basisbeschermingsniveau in het gebied achter de kering is daarbij leidend geweest.[49]

Doordat de gevolgen sterk afhankelijk zijn van de plaats waar een waterkering bezwijkt, heeft de risicobenadering geleid tot een gedifferentieerde normstelling. In vergelijking met de huidige normering van stelsels van primaire waterkeringen die een gebied al dan niet in combinatie met hoge gronden omsluiten (dijkringen), worden in dit wetsvoorstel relatief korte delen van primaire waterkeringen afzonderlijk genormeerd (dijktrajecten).[50]

De risicobenadering is toegepast op alle primaire waterkeringen waarbij falen van de kering direct leidt tot overstroming van het achterland. Bij een klein aantal keringen leidt falen niet direct tot overstroming, doordat zich tussen de waterkering en de daar achtergelegen primaire waterkering een groot oppervlaktewaterlichaam bevindt. Falen van de voorliggende primaire kering heeft in dat geval tot gevolg dat de hydraulische belasting op de achterliggende primaire kering te zeer toeneemt.[51]

2.4.2 'Keren aan de voordeur'

In samenhang met de overgang van dijkringen naar dijktrajecten wordt in het wetsvoorstel gekozen voor het principe 'keren aan de voordeur'. Dit houdt in dat de in paragraaf 2.3 beschreven doelen voor elk gebied worden gerealiseerd door een primaire waterkering die direct buitenwater keert en zo het achterland beschermt tegen overstroming, ongeacht of deze kering in het huidige stelsel wordt beschouwd als onderdeel van een dijkring – een zogenoemde a-kering – of een zogenoemde b-kering is.[52] Daarom worden in dit wetsvoorstel ook de huidige b-keringen, waarvoor tot nu toe geen normen in de Waterwet zijn vastgelegd, genormeerd.

2.4.3 Verschillende typen keringen

In de huidige praktijk worden de primaire keringen onderverdeeld in zogenoemde a-, b-, c- en d-keringen.[53] Het loslaten van de dijkringgedachte en het principe 'keren aan de voordeur' brengen met zich mee dat deze indeling haar betekenis verliest. In plaats daarvan onderscheidt het wetsvoorstel waterkeringen die het achterland rechtstreeks beschermen tegen overstroming, voorliggende waterkeringen en compartimenterende waterkeringen. Voorliggende keringen, zoals afsluitdammen en stormvloedkeringen, moeten voorkomen dat de hydraulische belasting[54] op achterliggende keringen substantieel wordt verhoogd. Een compartimenterende kering kan alleen hydraulische belasting ondervinden door het overstromen van het door een voorliggend dijktraject beschermde gebied.

Omdat de verschillende typen dijktrajecten andere functies hebben binnen het waterveiligheidssysteem verschillen ook de technische eisen waaraan zij moeten voldoen. De technische eisen zullen worden uitgewerkt in een ministeriële regeling, die het bestaande wettelijke toetsinstrumentarium zal vervangen. Om op lager niveau verschillende eisen te kunnen stellen is het nodig op wetsniveau verschillende typen normen te onderscheiden.

2.4.4 Verschillende typen normen

Voor dijktrajecten die het achterland rechtstreeks beschermen tegen overstroming, wordt voorgesteld

---

[49] Zie onderdeel 4.3.3.
[50] Zie paragraaf 4.2.
[51] Zie voor de verschillende typen waterkeringen en hun normering de onderdelen 2.4.3 en 2.4.4 en paragraaf 4.3.
[52] De huidige typologie van de primaire waterkeringen wordt besproken in onderdeel 4.3.1.
[53] Zie onderdeel 4.3.1.
[54] Zie voor het begrip hydraulische belasting onderdeel 6.2.3 en de toelichting bij artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel.

een overstromingskans per jaar vast te stellen.[55] Voor dijktrajecten die moeten voorkomen dat de hydraulische belasting op achterliggende keringen substantieel wordt verhoogd, gaat een faalkans per jaar gelden.[56] Voor een compartimenterend dijktraject, dat normaliter geen water hoeft te keren, bevat het wetsvoorstel een overstromingkans per keer dat hydraulische belasting optreedt door overstroming van een voorliggend gebied.[57] Naast de genoemde normen wordt voorgesteld een aanvullende norm op te nemen voor dijktrajecten die een toename van hydraulische belasting kunnen ondervinden als het watersysteem waarlangs zij zijn gelegen wordt gebruikt als afvoer- of bergingsgebied. Deze aanvullende norm wordt uitgedrukt in een overstromingskans per keer dat een zodanige toename optreedt.[58] Tot slot bevat het wetsvoorstel een aanvullende norm voor stormvloedkeringen, uitgedrukt in een kans op niet-sluiten per keer dat de situatie zodanig is dat de kering – die onder normale omstandigheden geopend is – gesloten moet worden.[59]

2.4.5 Signaleringsnormen en ondergrenzen

Een ander belangrijk uitgangspunt voor de nieuwe normering is het uitgangpunt dat een primaire waterkering tijdig wordt versterkt. Tijdig wil zeggen voordat de kering niet meer voldoet aan de minimale eisen die op basis van de waterveiligheidsdoelen bedoeld in paragraaf 2.3 zijn vastgesteld. Het nieuwe normenstelsel is ingericht op het anticiperen op noodzakelijke dijkversterkingen. In dit wetsvoorstel heeft dit vorm gekregen door het onderscheiden van een signaleringsnorm en een ondergrens.[60] Op basis van de signaleringnorm, waarvan overschrijding gemeld moet worden aan de Minister van I en M, kan de versterkingsopgave tijdig in beeld worden gebracht. De ondergrens is de weergave van het minimale beschermingsniveau dat de kering moet bieden.

2.4.6 Toegroeien naar de nieuwe normen

De nieuwe normen worden van kracht op het moment dat de voorgestelde wijziging van de Waterwet in werking treedt. Dat wil zeggen dat de nieuwe normen vanaf dat moment worden betrokken bij het beoordelen van de keringen en het ontwerpen van versterkingen. Aangezien de nieuwe normen in een aantal gebieden strenger zijn dan de huidige normen, zullen niet alle keringen al direct aan de nieuwe normen kunnen voldoen.

Zoals het kabinet in de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan heeft aangegeven, is het de bedoeling dat uiterlijk in 2050 alle keringen aan de nieuwe normen voldoen.[61] De onderzoeken die ten grondslag liggen aan de nieuwe normering gaan uit van aannames over de groei van de bevolking, de economische groei en ontwikkelingen van de waterstanden tot 2050. De berekende overstromingsrisico's zijn derhalve gebaseerd op omstandigheden die zich naar verwachting pas in 2050 zullen voordoen. Uit veiligheidsoogpunt is het dus niet nodig dat een kering nu al volledig aan de nieuwe eisen voldoet. Door middel van de nieuwe normen wordt geanticipeerd op de toekomst om zo een ramp voor te blijven.

Door de nieuwe normen nemen de individuele risico's om te overlijden als gevolg van een overstroming sterk af. Als alle keringen aan de nieuwe normen voldoen, is de veiligheid van burgers in grote delen van Nederland toegenomen, met name in het rivierengebied. De kans op meer dan 100 doden door een overstroming als gevolg van het falen van een primaire waterkering wordt een factor 20 kleiner en de kans op meer dan 1.000 doden neemt met bijna een factor 50 af.[62] De jaarlijkse economische risico's (inclusief gemonetariseerde dodelijke slachtoffers) nemen landelijk af met ruim een factor 25.

Vanaf 2017 wordt periodiek in een landelijke toetsronde onderzocht in hoeverre de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen in Nederland in overeenstemming is met de nieuwe wettelijke normen. Tussen het moment van invoering van deze wet en 2050 vinden drie toetsrondes plaats (2017–2022, 2023–2034, 2035–2046). Op basis van de resultaten uit deze drie toetsrondes worden de benodigde versterkingsopgaven geprogrammeerd, waarbij telkens de hoogste prioriteit wordt toegekend aan keringen met het grootste veiligheidsrisico. Het doel is dat in 2050 overal het gewenste veiligheidsniveau is bereikt.[63] Gelet op onder meer klimaatverandering en bodemdaling zal echter ook na 2050 een continue waterveiligheidsopgave blijven bestaan.

---

55 Zie onderdeel 4.3.3.
56 Zie onderdeel 4.3.4.
57 Zie onderdeel 4.3.5.
58 Zie onderdeel 4.3.6.
59 Zie onderdeel 4.3.7.
60 Zie hoofdstuk 5.
61 Tussentijdse wijziging Nationaal Waterplan, blz. 13. Zie paragraaf 2.1.
62 Tussentijdse wijziging Nationaal Waterplan, blz. 13. Zie paragraaf 2.1.
63 Het proces van prioriteren en programmeren wordt beschreven in hoofdstuk 7.

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3.1 Hoofdlijnen wetsvoorstel

Het doel van het onderhavige wetsvoorstel is het wijzigen van de normering van de primaire waterkeringen in Nederland. Daartoe wordt de Waterwet gewijzigd.

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, krijgt iedereen die in Nederland achter een primaire waterkering woont, uiterlijk in 2050 ten minste een beschermingsniveau van 10^{-5} per jaar. Om dit te realiseren, worden in de wet nieuwe eisen gesteld aan alle primaire waterkeringen. Dat betekent dat ook voor de primaire waterkeringen die een zee- of rivierarm afsluiten (de huidige zogenoemde b-keringen), welke nu niet zijn genormeerd, normen worden vastgesteld.

De belangrijkste onderdelen van het wetsvoorstel als gevolg van de nieuwe normering van de primaire waterkeringen zijn de volgende:

- de huidige veiligheidsnormen (overschrijdingskansen) in artikel 2.2 van de Waterwet worden vervangen door overstromingskansen en faalkansen. Voor enkele waterkeringen gaat een aanvullende norm gelden. Voor de meeste waterkeringen bevat het wetsvoorstel zowel een zogenaamde signaleringsnorm als een ondergrens;[64]
- het wetsvoorstel bevat geen normen voor dijkringen, maar normen voor onderdelen van dijkringen, zogeheten dijktrajecten. Daartoe worden artikel 1.3 van de Waterwet en de kaartbijlagen bij de Waterwet (bijlage I en IA) gewijzigd. In de nieuwe bijlagen worden de globale ligging van de dijktrajecten en de coördinaten van de begin- en eindpunten van de dijktrajecten opgenomen;
- er wordt een grondslag gecreëerd om bij ministeriële regeling de hydraulische belasting te bepalen en regels te stellen voor het bepalen van de sterkte. De beheerder betrekt deze regels bij de bepaling van het waterkerend vermogen van de primaire waterkering;
- aangezien de nieuwe normen ook gevolgen hebben voor de periodieke beoordeling van de veiligheid van de primaire waterkeringen bevat het wetsvoorstel tevens enkele voorstellen voor wijziging van artikel 2.12 van de Waterwet, waaronder de invoering van een verplichting om overschrijding van de signaleringsnorm te melden aan de Minister van I en M;
- artikel 7.23 van de Waterwet wordt gewijzigd om te bereiken dat waterstaatkundige projecten kunnen worden gesubsidieerd vanaf het moment waarop een kering niet meer aan de signaleringsnorm voldoet. Daarnaast wordt in dit artikel geregeld dat de maatregelen die het gevolg zijn van de gewijzigde normen en het gewijzigde wettelijk toetsinstrumentarium subsidiabel zijn;
- artikel 7.24 van de Waterwet wordt gewijzigd om te bewerkstelligen dat de bijdragen van de waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)[65] en de corresponderende rijksbijdrage gebruikt kunnen worden voor de bekostiging van de versterkingsopgave die voor de waterschappen voortvloeit uit de nieuwe normering. Tevens wordt de mogelijkheid geboden om rivierverruimende maatregelen van het Rijk of zogenoemde slimme combinaties[66] te bekostigen uit die bijdragen. Die mogelijkheid is beperkt tot het bedrag dat daardoor wordt bespaard op dijkversterkingsmaatregelen.

Het wetsvoorstel voorziet tevens in een kleine aanpassing van het Burgerlijk Wetboek (BW). Artikel 6:174 BW heeft betrekking op de aansprakelijkheid van bezitters van opstallen die niet voldoen aan de eisen die daaraan in de gegeven omstandigheden gesteld mogen worden. In het arrest van 17 december 2010 inzake de kadeverschuiving in Wilnis in 2003 oordeelt de Hoge Raad dat een dijk (waterkering) een opstal is in de zin van dit artikel.[67]

In de praktijk komt het regelmatig voor dat een particuliere eigenaar van grond als gevolg van natrekking eigenaar is van (een deel van) een waterstaatswerk. Hij is dan doorgaans tevens de bezitter. Dit betekent dat hij op grond van artikel 6:174, eerste lid, BW aansprakelijk kan zijn voor schade die wordt geleden, omdat het waterstaatswerk niet voldoet aan de eisen die daaraan in de gegeven omstandigheden gesteld mogen worden. Hij kan alleen aan aansprakelijkheid ontkomen door in een gerechtelijke procedure een beroep te doen op de ‘tenzij-clausule’ uit het eerste lid.[68] Dit is niet wenselijk. Als bezitter mag hij geen activiteiten met betrekking tot het waterstaatswerk verrichten. Dat is de taak en verantwoordelijkheid van de beheerder. De voorgestelde wijziging van artikel 6: 174,

---

64 Zie hoofdstuk 4 voor een toelichting op de overstromingkans en faalkans en hoofdstuk 5 voor de signaleringsnorm en ondergrens.
65 Het HWBP bevat de prioritering en programmering van maatregelen om aan de wettelijke veiligheidsnorm te voldoen. Zie verder hoofdstuk 7.
66 Zie voor het concept slimme combinatie paragraaf 9.5.
67 ECLI:NL:HR:2010:BN6236, NJB 2011, 47, NJ 2012/155.
68 ‘(...) tenzij aansprakelijkheid op grond van Boek 6, Titel 3, Afdeling 2 zou hebben ontbroken, indien hij het gevaar op het tijdstip van het ontstaan ervan zou hebben gekend’.



tweede lid, BW bewerkstelligt dat de aansprakelijkheid komt te rusten bij het overheidslichaam dat het waterstaatswerk beheert.[69]

Ten slotte bevat dit wetsvoorstel een voorstel tot wijziging van artikel 120 van de Waterschapswet. In dat artikel is bepaald dat de kostentoedelingsverordening waarin is geregeld hoe de kosten van het watersysteembeheer worden verdeeld over de verschillende categorieën heffingplichtigen, goedkeuring behoeft van de provincie. Met het oog op terugdringing van de lasten van interbestuurlijk toezicht is in mei 2011 in het Bestuursakkoord Water met de provincies afgesproken dat dit goedkeuringsvereiste zal worden geschrapt. Dit wordt geregeld door het onderhavige wetsvoorstel.

Omdat het merendeel van de bepalingen in het wetsvoorstel verband houdt met het nieuwe normenstelsel ligt in het opschrift en de considerans daarop de nadruk.

3.2 Relatie met de Omgevingswet

Het voorliggende wetsvoorstel heeft raakvlakken met het wetsvoorstel Omgevingswet.[70] Met dat wetsvoorstel wordt beoogd de wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht te vereenvoudigen, te verbeteren en te bundelen. Een belangrijk deel van de Waterwet zal opgaan in de Omgevingswet. Dit zal ook gevolgen hebben voor een aantal onderwerpen dat in dit wetsvoorstel wordt geregeld, zoals de normering en de monitoring of beoordeling van de primaire keringen.

Het is wenselijk om vanaf de start van de eerstvolgende toetsronde van de primaire waterkeringen te kunnen toetsen met de nieuwe normen. De resultaten daarvan dienen in 2023 aan de Eerste en Tweede Kamer te worden aangeboden.[71] Om aan deze rapportageverplichting te kunnen voldoen, is het noodzakelijk om in 2017 met het toetsen te starten. Daarom is ervoor gekozen om de beoogde wijzigingen in de vorm van een afzonderlijk wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aan te bieden en deze niet op te nemen in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

Bij de vormgeving van het onderhavige wetsvoorstel is rekening gehouden met de systematiek van de Omgevingswet. In de Omgevingswet is geregeld dat het Rijk in ieder geval omgevingswaarden vaststelt voor een aantal specifieke onderwerpen, waaronder de veiligheid van primaire waterkeringen. Deze rijksomgevingswaarden zullen worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).[72] De normen voor de primaire waterkeringen zullen in dat besluit opgaan.

4. Nieuwe wijze van normeren

4.1 Van overschrijdingskans naar overstromingskans

In de huidige wet worden de normen uitgedrukt in overschrijdingskansen, dat wil zeggen in de kans dat een bepaalde waterstand, inclusief bijbehorende golfhoogte, wordt overschreden. Een overschrijdingskans van bijvoorbeeld 1 op 1.250 per jaar betekent dat een kering zo hoog en sterk moet zijn dat deze een vastgelegde waterstand moet kunnen keren die gemiddeld eens in de 1.250 jaar optreedt. De huidige normen variëren van 1:10.000 en 1:4.000 voor gebieden langs de kust en het IJsselmeergebied tot 1:2000 voor de benedenrivieren, 1:1.250 voor de bovenrivieren en 1:250 voor de kades rond stads- en dorpskernen langs de Limburgse Maas.

De bestaande normen houden alleen rekening met de kans op een overstroming door het overschrijden van een bepaalde waterstand. De nieuwe normen gaan uit van de kans op een overstroming door het bezwijken van een primaire waterkering door welke oorzaak dan ook. In de nieuwe norm zijn dus verschillende factoren waardoor een waterkering waterkerend vermogen kan verliezen (falen), verdisconteerd. In de afgelopen decennia is de nodige kennis opgedaan over deze factoren en zijn daarnaast de mogelijkheden vergroot om de gevolgen van een overstroming, in de vorm van dodelijke slachtoffers en economische schade, in te schatten. Hierdoor is het nu mogelijk overstromingsrisico's te berekenen. Deze zijn vervolgens vertaald in eisen aan de keringen, die zijn opgenomen in het wetsvoorstel. Omdat de voorgestelde normen zijn gebaseerd op nieuwe uitgangspunten,

---

[69] Zie artikel IV van het wetsvoorstel.

[70] Voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Kamerstukken 33 962).

[71] Derde toets primaire waterkeringen. Landelijke toets 2006–2011. is in november 2011 aan de Staten-Generaal aangeboden (bijlage bij Kamerstukken II, 2011/12, 31 710, nr. 22). Artikel 2.12 derde lid, Waterwet bepaalt dat eenmaal per twaalf jaar wordt gerapporteerd.

[72] Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 18 februari 2015, Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet, Kamerstukken II 2014/15, 33 118 en 33 962, nr. 18.

waaronder de risicobenadering[73], kunnen zij niet met de bestaande normen vergeleken worden.

4.2 Van dijkring naar dijktraject

4.2.1 Trajectindeling

In dit wetsvoorstel wordt de overstap gemaakt van een norm voor een dijkring naar een norm per dijktraject.

De dijkringgedachte is de basis geweest voor de normering in de Wet op de waterkering, die in 2009 is opgegaan in de Waterwet. In de Wet op de waterkering is gekozen voor een aanpak waarbij een dijkring werd genormeerd volgens één maatstaf. Een *dijkring* is daarbij gedefinieerd als een gebied dat omsloten is door waterkeringen of door waterkeringen en hoge gronden, die door hun vorm en afmeting een gesloten stelsel vormen ter beveiliging van het daarbinnen gelegen gebied.

Inmiddels is door gebruik te maken van overstromingsscenario's en computersimulaties veel meer bekend geworden over de omvang van overstroomde gebieden, de waterdieptes en de gevolgen. Gebleken is dat de gevolgen van een overstroming sterk afhankelijk zijn van de plaats waar de kering bezwijkt. Daarom is ervoor gekozen om kortere stukken kering (dijktrajecten) als uitgangspunt te nemen voor de normering. Daarbij maakt een waterkerend kunstwerk dat onderdeel vormt van een primaire waterkering, deel uit van het genormeerde dijktraject waarin het is gelegen.

Door de indeling in dijktrajecten kan een duidelijke relatie worden gelegd tussen de gevolgen van een overstroming en de hoogte van de norm. Door deze risicobenadering kan er gerichter geïnvesteerd worden in het verbeteren van de waterveiligheid. Dit levert een meer gedifferentieerd beeld in normgetallen op dan tot nu toe het geval is. De grotere differentiatie op trajectniveau leidt evenwel niet tot meer differentiatie in de risico's in door primaire keringen beschermde gebieden. Er treden juist minder verschillen op. Uitgangspunt bij het bepalen van de normen is immers dat overal ten minste het basisbeschermingsniveau van 10^{-5} wordt geboden.[74]

Vanwege de overstap naar dijktrajecten heeft het begrip 'dijkring' in de nieuwe systematiek geen functie meer in de Waterwet. De begripsbepaling *dijkring* in de wet kan daarmee vervallen. In het nieuwe waterveiligheidsbeleid is het echter evenzeer als nu van belang dat de dijktrajecten een samenhangend en een gesloten stelsel van primaire waterkeringen en hoge gronden vormen om te zorgen dat buitenwater wordt buitengehouden. Dit hoeft alleen niet meer in de vorm van een gesloten ring, als dat vanuit waterstaatkundig oogpunt niet nodig is.

Zowel de primaire waterkeringen die deel uitmaken van de huidige dijkringen, als de huidige zogenoemde b-keringen worden in dit wetsvoorstel ingedeeld in dijktrajecten. Bij het afbakenen van de trajecten hebben de volgende factoren een rol gespeeld:
- een groot verschil in gevolgen van een overstroming en daarmee in de omvang van de schade en de schadebedragen in vergelijking met een andere breslocatie in dezelfde dijkring;
- de fysieke kenmerken van het gebied dat overstroomt als het dijktraject het begeeft;
- de lengte van een traject, aangezien een groot verschil in lengte bij een gelijke overstromingskans tot verschillen in de doorsnede van de waterkeringen leidt. Indien bijvoorbeeld een stuk waterkering van één kilometer moet voldoen aan een kans op doorbreken van eenmaal in de duizend jaar, hoeft de kering aanzienlijk minder groot en sterk te worden ontworpen dan een stuk kering van 10 kilometer dat aan diezelfde kans moet voldoen;
- locatiespecifieke omstandigheden, bijvoorbeeld dat één gebied binnen het traject een zeer strenge eis nodig heeft vanwege bijvoorbeeld grotere risico's op vele slachtoffers.

De indeling in trajecten is terug te vinden in de voorgestelde bijlagen I en IA bij de Waterwet.[75] Op de kaarten in bijlage I is de globale ligging van de trajecten weergegeven. Bijlage IA bevat de rijksdriehoekscoördinaten van de begin- en eindpunten van elk dijktraject.[76]

4.2.2 Toekomstige veranderingen van trajecten

Bij de bepaling van de normen en de dijktrajecten in dit wetsvoorstel is geen rekening gehouden met al geplande dijkversterkingsprojecten of ruimtelijke ontwikkelingen. Na het gereedkomen van

---

[73] Zie hiervoor paragraaf 2.4.
[74] Zie paragraaf 2.3.
[75] Zie artikel I, onderdelen M en N.
[76] Er bestaan verschillende coördinatensystemen voor het maken van topografische kaarten. De Rijksoverheid gebruikt het stelsel van de rijksdriehoeksmeting. De gebruikte coördinaten worden om die reden rijksdriehoekscoördinaten genoemd.

projecten of nieuwe ontwikkelingen is het mogelijk noodzakelijk de grenzen van de betrokken dijktrajecten en eventueel ook de normen aan te passen. Dit kan zich voordoen na het afronden van een Ruimte-voor-de-Riviermaatregel. De ligging van het traject of de norm voor het betrokken traject worden dan opnieuw bepaald en wettelijk vastgelegd.

4.2.3 Hoge gronden

In het huidige systeem worden dijkringen mede gevormd door hoge gronden. Deze hoge gronden zijn natuurlijk aanwezige hooggelegen delen in het landschap die niet worden bedreigd door een hoge waterstand van de zee, een meer of een grote rivier. Ze worden in het wettelijke systeem beschouwd als fysisch-geografisch gegeven.[77]

Het nieuwe systeem gaat uit van dijktrajecten, maar ook daarvoor is het van belang om vast te leggen waar de waterkering eindigt en de hoge grond begint. In de loop van de tijd kan het aansluitpunt van een dijktraject op de hoge grond veranderen, bijvoorbeeld als gevolg van een stijging van de waterstand door klimaatverandering. Daarom is het van belang dat de waterkeringbeheerder in elke toetsronde nagaat of de ligging van het aansluitpunt van de primaire kering op de hoge grond, zoals aangegeven in de voorgestelde bijlage IA bij de Waterwet, nog actueel is. Indien nodig treft de beheerder maatregelen om de aansluiting met de hoge grond te herstellen. Als hierdoor de coördinaten van het eindpunt van een dijktraject wijzigen, dienen die in bijlage IA bij de Waterwet aangepast te worden. Daar waar hoge gronden onderdeel zijn van een keringtraject worden de betreffende hoge gronden opgenomen in de legger[78].

Provincies zijn het bevoegde gezag voor ontgrondingsvergunningen, óók in relatie tot hoge gronden. Evenals nu het geval is betrekken zij het waterveiligheidsbelang bij de beoordeling van de vergunning-aanvraag.

4.3 Normen voor verschillende typen keringen

4.3.1 Inleiding

Zoals hiervoor is beschreven, zijn de nieuwe normen voor een belangrijk deel gebaseerd op de MKBA WV21 en de SLA WV21, waarin onderzoek is gedaan naar de gevolgen die een overstroming kan hebben en de kosten die moeten worden gemaakt om de kans op een overstroming te verkleinen.[79]

Bij het bepalen van de nieuwe normen is voortgebouwd op de inzichten uit deze onderzoeken en op de kennis die is opgedaan in het project VNK.[80] Daartoe heeft binnen het deelprogramma Veiligheid van het deltaprogramma een technisch-inhoudelijke uitwerking plaatsgevonden van de aan primaire waterkeringen te stellen eisen.[81] In deze uitwerking zijn op landelijk consistente wijze de eisen bepaald voor de primaire waterkeringen die direct het achterland beschermen tegen de gevolgen van een overstroming. Deze eisen zijn gebaseerd op de in paragraaf 2.3 beschreven doelen van het nieuwe waterveiligheidsbeleid.

Het begrip buitenwater speelt een belangrijke rol bij de typering en normering van de verschillende soorten dijktrajecten. Vanwege de veranderde inzichten over welke wateren als buitenwater moeten worden beschouwd, wordt de definitie voor buitenwater aangepast. In dit wetsvoorstel worden aan de definitie van buitenwater het Volkerak-Zoommeer, het Grevelingenmeer, het getijdedeel van de Hollandsche IJssel en de Veluwerandmeren toegevoegd. Het Grevelingenmeer en de Veluwerandmeren zijn wat betreft hun fysische kenmerken vergelijkbaar met het Markermeer, dat al de status van buitenwater heeft. Ook zijn de gevolgen van een eventuele overstroming aanzienlijk. Het Volkerak-Zoommeer is door zijn waterbergende functie verbonden met de grote rivieren. Het getijdedeel van de Hollandsche IJssel staat eveneens direct in verbinding met buitenwater. Deze wateren dienen om genoemde redenen ook aangemerkt te worden als buitenwater.

4.3.2 Huidige typologie keringen

In de huidige praktijk worden de primaire keringen onderverdeeld in zogenoemde a-, b-, c- en d-keringen. De a-keringen worden gevormd door de dijken en duinen die direct buitenwater keren. Voor deze keringen zijn op dit moment normen in de Waterwet opgenomen. Deze normen gelden voor

---

[77] Memorie van Toelichting bij de Wet op de waterkering, Kamerstukken II 1988/89, 21 195, nr. 3, blz. 8.
[78] De legger op grond van artikel 5.1 Waterwet.
[79] Zie paragraaf 2.4.
[80] Zie paragraaf 2.4.
[81] Synthesedocument Deltabeslissing Waterveiligheid, Achtergronddocument B1 bij Deltaprogramma 2015. Werk aan de delta. De beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 000 J, nr. 4.

de gehele dijkring waarvan de betreffende kering deel uitmaakt.

B-keringen worden wel omschreven als voorliggende of dijkringverbindende keringen. Er zijn op dit moment 27 b-keringen, waaronder een aantal belangrijke iconen uit de waterwereld zoals de Afsluitdijk, de Oosterscheldekering en de Maeslantkering, die de stormvloeden vanuit zee buiten houden. In de huidige Waterwet zijn geen normen voor deze keringen vastgelegd. Wel bevatten de zogeheten Hydraulische Randvoorwaarden, die deel uitmaken van het wettelijk toetsinstrumentarium[82], voor deze keringen een maximale faalkanseis. Deze is afgeleid van de strengste norm van de aan- of achterliggende keringen. Wanneer een voorliggende kering daar niet aan kan voldoen, wordt bekeken welke faalkans toelaatbaar is gezien de sterkte van de achterliggende dijken. Het falen van een voorliggende kering kan namelijk leiden tot waterstandstoename van het achterliggende water. Aangezien de faalkanseisen op dit moment zijn vastgelegd in het wettelijke toetsinstrumentarium zijn de b-keringen in het huidige systeem slechts indirect genormeerd.

De zogenaamde c-keringen dienen in het huidige systeem om een dijkring rond te maken of dijkringen met een verschillende norm van elkaar te scheiden. Deze keringen liggen vaak achter dammen of in het land zonder dat er water tegenaan staat.[83] Door het loslaten van de dijkring-gedachte verliest een deel van de c-keringen zijn waterstaatkundige functie. Dat geldt bijvoorbeeld voor c-keringen die nu droog in het land liggen en geen water keren. Een ander deel verliest zijn functie in het primaire systeem en wordt regionale kering.[84] Alleen c-keringen die van belang zijn voor het keren van buitenwater en compartimenterende keringen krijgen in dit wetsvoorstel een norm.

Het huidige stelsel kent ook vier zogenoemde d-keringen. Dit zijn keringen in grensoverschrijdende dijkringen. In paragraaf 4.4 wordt dit verder toegelicht.

4.3.3 Typologie keringen in nieuwe stelsel

Door de overgang van dijkringen naar dijktrajecten en het hanteren van het principe ‘keren aan de voordeur’ krijgt een aantal van de huidige primaire keringen een andere functie of speelt geen rol meer in het stelsel van primaire waterkeringen. De typologie die is gekozen in het wetsvoorstel, is daarom een andere dan de huidige indeling in a-, b-, c- en d-keringen.

Het wetsvoorstel onderscheidt drie typen dijktrajecten. Het eerste type wordt gevormd door de dijktrajecten die direct buitenwater keren en zo het achterland rechtstreeks beschermen tegen overstromingen. Het merendeel van de dijktrajecten behoort tot deze categorie. Het betreft dijken en duinen (de huidige a-keringen) en een deel van de huidige b-keringen, te weten de b-keringen waarachter zich een relatief klein oppervlaktewaterlichaam bevindt.

Het tweede type dijktrajecten zijn de dijktrajecten die de functie hebben achterliggende keringen te beschermen door te voorkomen dat de hydraulische belasting[85] op die keringen substantieel wordt verhoogd. Deze dijktrajecten worden hierna aangeduid als voorliggende dijktrajecten. Het betreft keringen die nu worden aangemerkt als b-keringen en vaak grotendeels uit kunstwerken bestaan. Ook de stormvloedkeringen worden tot dit type gerekend.

Tot slot onderscheidt het wetsvoorstel zogenoemde compartimenterende dijktrajecten. Een compartimenterende kering hoeft in tegenstelling tot het eerste en tweede type kering onder normale omstandigheden geen buitenwater te keren. Een compartimenterende kering heeft de functie de gevolgen van een overstroming te beperken als een voorliggende primaire waterkering bezwijkt.

In de volgende paragrafen wordt voor elk type kering de aard en totstandkoming van de nieuwe norm toegelicht. In bijlage II bij de Waterwet wordt een tabel opgenomen met de verschillende normen per dijktraject.[86]

4.3.4 Normen voor keringen die direct beschermen tegen overstromingen

De norm voor primaire waterkeringen die het achterland rechtstreeks beschermen tegen overstro-

---

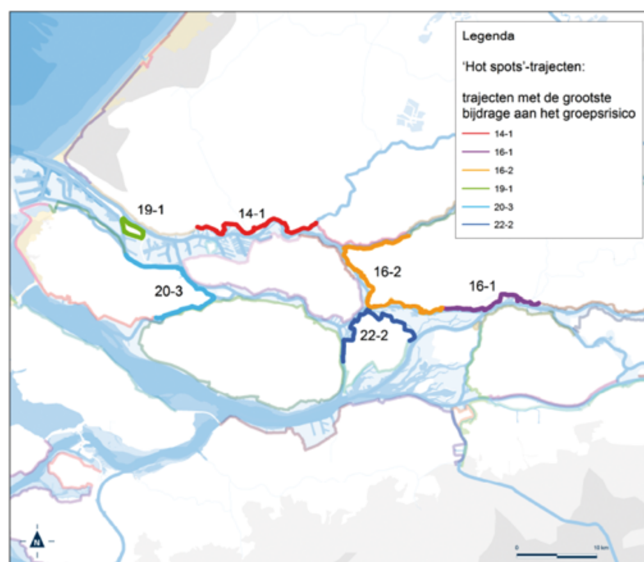
[82] Zie voor een beschrijving van het wettelijk toetsinstrumentarium paragraaf 6.1.
[83] Op dit moment geldt een instandhoudingsdoelstelling voor dit type keringen. Op grond van het huidige artikel 2.2, derde lid, Waterwet moeten c-keringen ten minste gelijke veiligheid bieden als het geval was op 15 januari 1996. Voor deze datum is gekozen omdat dit de datum is waarop de Wet op de waterkering in werking is getreden, toen de veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen voor het eerst in de wet werden vastgelegd.
[84] Zie paragraaf 8.4.
[85] Zie voor het begrip hydraulische belasting onderdeel 6.2.3 en de toelichting bij artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel.
[86] Zie artikel I, onderdeel O, van het wetsvoorstel.

ming, wordt in het wetsvoorstel uitgedrukt in een overstromingkans per jaar.[87] Voor het berekenen van deze overstromingskans zijn de hiervoor beschreven waterveiligheidsdoelen[88] vertaald naar eisen aan de kering. Daarbij zijn verschillende stappen doorlopen.

1. Allereerst is per traject de eis die volgt uit het basisbeschermingsniveau (10^{-5}) bepaald op basis van de kenmerken van het gebied dat door de kering wordt beschermd.
2. Als tweede stap is de eis die volgt uit de MKBA WV21 bepaald aan de hand van de economische schade (inclusief dodelijke slachtoffers) en de kosten om de overstromingskans te verkleinen.

Van deze uitkomsten is de strengste eis genomen en ingedeeld in een klasse.[89]

3. Vervolgens is gekeken bij welke trajecten in één keer zeer veel slachtoffers kunnen vallen. Uit deze analyse bleek dat op een aantal trajecten – 'hotspots genoemd – het risico op grote groepen slachtoffers in vergelijking met de rest van Nederland groot is. Het betreft de zes trajecten die op onderstaande kaart zijn weergegeven. Deze trajecten zijn toegedeeld aan een normklasse die een klasse strenger is dan de klasse die op basis van stap 1 en 2 was berekend. Daarmee is het beleidsdoel om grote groepen dodelijke slachtoffers te voorkomen verdisconteerd in de norm voor de kering.



14-1	Zuid-Holland – Nieuwe Waterweg – Oost
16-1	Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden – Merwede
16-2	Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden - Merwede/Noord/Lek
19-1	Rozenburg
20-3	Voorne-Putten
22-2	Eiland van Dordrecht

4. Tot slot is binnen de gebiedsgerichte deelprogramma's van het deltaprogramma[90] overleg gevoerd met de betrokken regionale partijen in het gebied (de zogenoemde gebiedsgerichte processen). Daarbij zijn de uitkomsten van de modelmatige berekeningen die door het deelprogramma Waterveiligheid zijn uitgevoerd[91], geverifieerd en aangevuld met gebiedsspecifieke overwegingen. Zo is gebleken dat lokale maatregelen in de meeste gevallen volstaan om ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur met bovenregionaal belang te voorkomen. Daar waar grote schade of ontwrichting optreedt aan vitale infrastructuur van nationaal belang is dit verwerkt in de norm. Dit is het geval bij de gasrotonde in Groningen en de kerncentrale in Borssele.

De uitkomsten van de technisch-inhoudelijke uitwerking en de gebiedsgerichte processen hebben uiteindelijk geleid tot een landelijk consistent voorstel voor nieuwe normen – de zogenoemde normspecificaties – dat door de deltacommissaris in het concept-Deltaprogramma 2015 aan het kabinet is aangeboden en is overgenomen door het kabinet in de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan 2009–2015.[92]

De hierboven beschreven methode voor het afleiden van de norm per dijktraject is behalve bij dijken en duinen (de huidige a-keringen) ook toegepast bij een deel van de huidige b-keringen. Het betreft de keringen waarachter zich een relatief klein oppervlaktewaterlichaam bevindt. Als een dergelijke kering het begeeft, is de instroom zo groot dat het zogenoemde kombergend vermogen wordt overschreden.

87 Zie het voorstel voor het nieuwe artikel 2.2, eerste lid, onderdeel a, van de Waterwet in artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel. In tabel II (zie artikel I, onderdeel O) is voor elke kering de overstromingskans weergegeven.
88 Zie paragraaf 2.3.
89 De klassenindeling wordt toegelicht in onderdeel 5.4.3.
90 Rijnmond-Drechtsteden, Zuidwestelijke Delta, IJsselmeergebied, Rivieren, Kust en Waddengebied. Het deltaprogramma kende van 2011–2014 verschillende deelprogramma's (zie paragraaf 2.1).
91 Zie onderdeel 4.3.1.
92 Zie paragraaf 2.1.

Dat betekent dat als de kering faalt, er in het gebied achter de kering direct een overstroming plaatsvindt, met mogelijk dodelijke slachtoffers of aanzienlijke economische schade tot gevolg. Voor deze keringen is om die reden, evenals voor dijken en duinen, een overstromingskans per jaar bepaald.

Ook voor c-keringen die in het nieuwe stelsel de functie van primaire waterkering behouden[93] is een overstromingskans per jaar bepaald.

4.3.5 Normen voor voorliggende keringen

Er zijn keringen waarbij falen van de kering niet rechtstreeks een overstroming in het achterland tot gevolg heeft, maar leidt tot een hogere waterstand tegen achterliggende keringen. Het betreft een deel van de keringen die in de huidige praktijk als b-kering worden aangeduid, te weten die b-keringen waarachter zich een relatief groot buitenwater bevindt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Afsluitdijk. Een bres in de Afsluitdijk hoeft niet direct te zorgen voor een overstroming in Flevoland. Om die reden wordt voor deze keringen de norm uitgedrukt in een faalkans per jaar.[94] Deze keringen worden hierna aangeduid als voorliggende keringen.

Bij voorliggende keringen, die vaak grotendeels uit kunstwerken bestaan is sprake van hoge vaste kosten, waardoor de voor dijken en duinen gebruikte MKBA-methode voor het berekenen van de wettelijke norm voor deze trajecten niet geschikt was. Om die reden is een alternatieve MKBA-methode gebruikt waarbij de maximaal toelaatbare faalkans (ondergrens) als uitgangspunt is genomen.[95] Bij het berekenen van deze normen is als uitgangspunt genomen dat het extra risico op falen van de achterliggende keringen als gevolg van het falen van de voorliggende kering verwaarloosbaar moet zijn. Wanneer dat niet het geval was, is de norm van de voorliggende kering aangescherpt. Als bijvoorbeeld de kans dat een achterliggende kering overstroomt als gevolg van het falen van de voorliggende kering 1:3 is en de maximaal toelaatbare overstromingskans van deze achterliggende kering 1:1000 is, betekent dit dat de maximale toelaatbare faalkans van de voorliggende kering 1:3 maal 1:1000 oftewel 1:3000 mag zijn.

Tot de voorliggende keringen worden ook de stormvloedkeringen gerekend. Voor deze keringen bevat het wetsvoorstel naast de hierboven beschreven faalkans per jaar een kans op niet-sluiten.[96]

4.3.6 Normen voor compartimenterende keringen

Eén voormalige c-kering behoudt als compartimenterende kering zijn functie in het primaire systeem: de Diefdijk.[97] In het geval van de Diefdijk is het kostenefficiënt om deze kering als compartimenterende kering (een ‘tussendeur’) in het primaire stelsel te houden. Daardoor hoeft de norm van de voorliggende primaire kering namelijk minder streng te zijn. De Diefdijk heeft de status van primaire kering, ook al wordt deze kering onder normale omstandigheden niet belast met buitenwater. Er wordt in het wetsvoorstel een speciale norm vastgesteld voor de Diefdijk, die eisen stelt aan de kering uitgaande van de situatie dat de voorliggende primaire kering bezwijkt. De Diefdijk moet, indien de voorliggende kering bezwijkt, ten minste berekend zijn op een overstromingskans van 1:10. De norm is dus een kans per aanspraak, geen jaarlijkse overstromingskans.[98]

Is de overstromingskans feitelijk hoger dan de norm, dan heeft de kering niet meer de compartimenterende werking die deze zou moeten hebben. Er ontstaat dan een waterveiligheidsopgave.

4.3.7 Aanvullende normen voor keringen langs waterbergingsgebied

Indien het kostbaar is keringen in een bepaald gebied voldoende hoog en sterk te maken, kan ervoor gekozen worden onder extreme (hoogwater) omstandigheden tijdelijk (extra) water te bergen in een ander gebied (een waterbergingsgebied of nevengeul) om zo de keringen lokaal te ontlasten. Dit type maatregelen wordt waterberging genoemd.

---

[93] Zie onderdeel 4.3.1.

[94] Zie het voorstel voor het nieuwe artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, van de Waterwet in artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel. In tabel II (zie artikel I, onderdeel O) is voor elke kering de faalkans weergegeven.

[95] Berekening volgens de gebruikelijke MKBA-methode zou door de hoge vaste lasten leiden tot een normgetal die niet geschikt is signaleringsnorm. Daarom is voor deze keringen de signaleringsnorm afgeleid uit de maximaal toelaatbare faalkans. De begrippen signaleringsnorm en maximaal toelaatbare (overstromings- en) faalfans ofwel ondergrens worden toegelicht in hoofdstuk 5.

[96] Zie onderdeel 4.3.8.

[97] De Diefdijk beschermt de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden bij een eventuele overstroming van de Betuwe. Het betreft dijktraject 16-5 in Bijlage II (zie artikel I, onderdeel O, van het wetsvoorstel).

[98] Zie het voorstel voor het nieuwe artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c, van de Waterwet in artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel. In tabel II (zie artikel I, onderdeel O) is de overstromingskans weergegeven.

Voor keringen die liggen langs een gebied dat ingezet kan worden voor waterberging, geldt dat zij bij inzet van de waterberging een hogere belasting aan moeten kunnen dan onder normale omstandigheden. De reguliere overstromingskansnorm, die is afgeleid op basis van de gevolgen van een overstroming, biedt niet altijd voldoende veiligheid om ook het extra water te kunnen keren. Er wordt bij het ontwerp van de kering op basis van de reguliere overstromingskansnorm geen rekening gehouden met de extreme waterstand bij berging. De inzet van de berging zou in dat geval meteen kunnen leiden tot een overstroming in de gebieden achter het waterbergingsgebied. Daarom is in dit wetsvoorstel naast de overstromingskansnorm die geldt voor normale omstandigheden ook een aanvullende norm opgenomen voor de betrokken dijktrajecten. Die norm is eveneens uitgedrukt in een overstromingskans, maar is gekoppeld aan de extra belasting die optreedt wanneer het gebied wordt ingezet voor waterberging. De norm betreft een overstromingskans bij berging.[99]

Omdat die combinatie van de overstromingskans per jaar en de overstromingskans bij berging tezamen de veiligheid van het achterliggende gebied regelen, waarbij de strengste van beide bepaalt hoe de kering eruit moet zien, dient ook de overstromingskans bij berging in de wet te worden vastgelegd. De aanvullende norm bij berging is gekoppeld aan de waterstand die bij inzet van de waterberging kan optreden. In het wetsvoorstel zijn dergelijke normen opgenomen voor de keringen langs het Volkerak-Zoommeer. In het kader van Ruimte voor de Rivier wordt het Volkerak-Zoommeer geschikt gemaakt voor tijdelijke waterberging in extreme situaties.

Operationalisering van de overstromingskans bij waterberging en de specifieke belasting die hierbij hoort, wordt evenals die van de overstromingkans per jaar en de bijbehorende belastingen uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving.[100]

4.3.8 Aanvullende normen voor stormvloedkeringen

Stormvloedkeringen bevatten beweegbare delen. Zij staan onder normale omstandigheden open en worden alleen bij extreme omstandigheden gesloten. Een voorbeeld van een dergelijke kering is de Maeslantkering. Voor de stormvloedkeringen is het noodzakelijk gebleken om naast een faalkans per jaar een aparte norm voor de betrouwbaarheid van de sluiting te bepalen. Deze norm heeft als eenheid ‘kans per sluitvraag’ (en dus niet kans per jaar). Met deze kans op niet-sluiten wordt rekening gehouden bij het vaststellen van de hydraulische belasting op achterliggende dijktrajecten.[101] In de normstelling voor bewegende kunstwerken in de overige trajecten is de kans op niet-sluiten onderdeel van de signaleringsnorm en de daarvan afgeleide ondergrens, aangezien deze keringen regelmatig openen en sluiten. Gelet op het feit dat de stormvloedkeringen normaliter openstaan is het niet doelmatig om de ‘kans op niet-sluiten’ te verwerken in de norm. Vandaar dat is gekozen voor een aanvullende norm gebaseerd op de kans per sluitvraag.[102]

De Oosterscheldekering is een bijzondere kering. Voor deze kering is het niet mogelijk om de kans op niet-sluiten uit te drukken in een enkel getal, omdat het een kering met meerdere schuiven betreft.[103] Daarbij komt dat de gevolgen van het falen niet alleen worden bepaald door de hoeveelheid schuiven die niet sluiten, maar tevens door de positie van deze schuiven ten opzichte van elkaar en de positie van deze schuiven binnen de kering. Het bepalen van de kans op niet-sluiten is daardoor een technisch zeer complex vraagstuk. Het is onmogelijk daaruit één getal voor de sluit-vraag af te leiden. Daarom zal de kans op niet-sluiten worden verwerkt in de hydraulische belasting die op grond van artikel 2.3 van de Waterwet voor de achterliggende primaire keringen wordt bepaald.

4.4 Buitenlandse keringen met belang voor Nederlands beschermingsniveau

In het huidige stelsel van dijkringen zijn vijf grensoverschrijdende dijkringen, dijkring 6 in Groningen, dijkring 32 in Zeeuws Vlaanderen, dijkring 42 (Ooij en Millingen), dijkring 48 (Rijn IJssel-Rijnstrangengebied en de Driedorpenpolder) en dijkring 79 in Limburg. Door de nieuwe manier van het benaderen van risico’s is het niet noodzakelijk om al deze grensoverschrijdende dijkringen ook zo te laten bestaan. Van belang is of overstromingen in Duitsland of België van invloed zijn op het risico en de beleidsdoelen in Nederland. Overstromingen in Duitsland en België in dijkring 6, 32 en 79 hebben geen invloed op het risico in Nederland door een hoog voorland en door het compartimenterende karakter van het gebied.

---

[99] Zie het voorstel voor het nieuwe artikel 2.2, tweede lid, van de Waterwet in artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel. In tabel II (zie artikel I, onderdeel O) is per dijktraject de overstromingskans weergegeven.
[100] In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op deze uitvoeringsregelgeving.
[101] Zie onderdeel 6.2.3.
[102] Zie het voorstel voor het nieuwe artikel 2.2, derde lid, van de Waterwet in artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel. In tabel II (zie artikel I, onderdeel O) is per traject de kans op niet-sluiten weergegeven.
[103] De Oosterscheldekering heeft 62 schuiven.

In de dijkringen 42 en 48 zou een overstroming in Duitsland ook kunnen leiden tot schade en dodelijke slachtoffers in Nederland. Daarom zal Nederland afspraken maken met Duitsland. Met het oog daarop vindt gezamenlijk met onder andere Noordrijn-Westfalen onderzoek plaats naar de gevolgen op Nederlands grondgebied van een overstroming in Duitsland van deze dijkringen en trajecten. De aanleiding voor dit onderzoek is gelegen in de overstap naar de overstromingsrisico-benadering in Nederland. Daardoor ontstaat er een verschil in methode van normering tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen.

5. Signaleringsnorm en ondergrens

5.1 Van afkeuren naar vroegtijdig signaleren

De huidige wettelijke normen geven de maximaal toelaatbare overschrijdingskans weer die maatschappelijk nog aanvaardbaar wordt geacht. Deze veiligheidsnormen richten zich tot de keringbeheerder, ook al zullen de normen mensen en bedrijven die achter de waterkeringen wonen en gevestigd zijn, ongetwijfeld een bepaald veiligheidsgevoel geven. Doorgaans is deze beheerder een waterschap, behoudens bij enkele dammen en stormvloedkeringen die in beheer zijn bij het Rijk. De keringbeheerder draagt er zorg voor dat de primaire waterkering in een zodanige toestand verkeert dat deze het door de norm vastgelegde beschermingsniveau biedt. De wettelijke norm is daarbij sturend.

Bij overschrijding van de huidige norm voldoet de waterkering niet meer aan de gestelde eisen en moet deze worden versterkt. In de praktijk is gebleken dat het meer dan 10 jaar kan duren, voordat een 'afgekeurde' kering versterkt is. Dit komt onder andere doordat op dit moment pas subsidie voor versterking kan worden toegekend als de kering niet meer aan de gestelde norm voldoet. Uit de derde toetsronde (2006–2011) is gebleken dat meer dan 30% van de primaire keringen niet aan de normen voldoet. Om te voorkomen dat ook in de toekomst blijkt dat na elke toetsronde keringen niet meer het minimale beschermingsniveau bieden, is het wenselijk over te stappen naar een systeem waarin waterveiligheidsopgaven vroegtijdig worden gesignaleerd.

Om zowel de versterkingsopgave tijdig in beeld te kunnen brengen, als het minimale beschermingsniveau wettelijk vast te leggen, wordt in dit wetsvoorstel een systeem gekozen met een signaleringsnorm en een ondergrens. Dit nieuwe systeem sluit ook beter aan bij het uitgangspunt van 'adaptief deltamanagement' dat door het deltaprogramma is geïntroduceerd.[104]

5.2 Signaleringsnorm

5.2.1 Functie van de signaleringsnorm

De signaleringsnorm staat centraal in het nieuwe waterveiligheidsbeleid. Overschrijding van de signaleringsnorm is een vroegtijdig signaal dat een kering op termijn versterkt moet worden. De signaleringsnorm is zo gekozen dat er voor uitvoering van de versterkingsmaatregel voldoende tijd is. Het streven is dat die maatregel afgerond is voordat de ondergrens wordt overschreden, oftewel voordat de kering niet m,eer voldoet aan de maximaal toelaatbare overstromingskans of faalkans.

Dit wetsvoorstel regelt dat als uit de periodieke beoordeling blijkt dat de signaleringsnorm wordt overschreden, de beheerder dit dient te melden aan de Minister van I en M. Wanneer de uitkomsten van de periodieke beoordeling hiertoe aanleiding geven, omschrijft de beheerder welke voorzieningen hij op termijn nodig acht. Deze informatie van de beheerders geeft de Minister de gelegenheid om de versterkingsopgave voor de komende tijd inzichtelijk te maken en daarover verslag uit te brengen aan de Eerste en Tweede Kamer.[105]

Na melding van de overschrijding van de signaleringsnorm start een onomkeerbaar proces van versterking. Vanaf dit moment kan bekeken worden op welke wijze de toekomstige waterveiligheidsopgave het beste kan worden aangepakt. Zo is het wellicht wenselijk om te bezien of alternatieve maatregelen zoals rivierverruiming mogelijk zijn. Vroegtijdig signaleren biedt ook de mogelijkheid om te verkennen of er zich kansen voordoen om andere ruimtelijke ontwikkelingen te betrekken bij de waterveiligheidsopgave (zogenoemde meekoppelkansen).

Dit wetvoorstel regelt dat een waterschap al bij overschrijding van de signaleringsnorm subsidie kan

[104] Adaptief deltamanagement is een werkwijze waarbij onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen meegenomen worden in de besluitvorming met het oog op een flexibele benadering van lange-termijndoelen voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Handreiking Adaptief Deltamanagement, augustus 2012, opgesteld in opdracht van de deltacommissaris, https://deltaprogramma.pleio.nl/file/download/9761712, en Deltaprogramma 2012. Werk aan de delta. Maatregelen van nu, voorbereiding voor morgen, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 23 en volgende deltaprogramma's.

[105] Artikel 2.12 vijfde en zesde lid (nieuw) Waterwet.

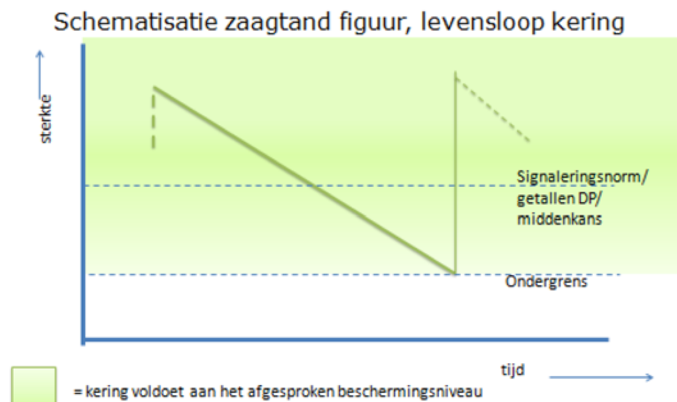
aanvragen voor dijkversterking.[106] Dit maakt het mogelijk vroegtijdig met versterkingsmaatregelen te starten, zodat kan worden voorkomen dat een kering op een bepaald moment niet meer aan de ondergrens voldoet. Zoals is opgemerkt, ontstaat op basis van de huidige wet pas recht op subsidie als de kering is afgekeurd. De prioritering en programmering van de versterkingsmaatregelen vindt plaats in het HWBP.[107]

5.2.2 Middenkansen

Voor de bepaling van de signaleringsnorm is gebruikgemaakt van de zogenoemde 'normspecificaties' die bekend zijn uit het Deltaprogramma 2015 en de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan 2009–2015.[108] Voor het bepalen van deze normspecificaties is gebruikgemaakt van de informatie uit de MKBA WV21.[109] In deze studie is gerekend met middenkansen. Een middenkans komt overeen met het gemiddelde beschermingsniveau tijdens de levensduur van een kering.[110]

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft in zijn second opinion op de MKBA opgemerkt dat overschrijding van de middenkans het economisch optimale moment van 'afkeuren' oplevert. Het CPB is van mening dat beoordeling van waterkeringen erop gericht moet zijn om een waterkering op een zodanig moment 'af te keuren' dat de versterkingsmaatregel klaar is op het moment dat echt een kritisch veiligheidsniveau wordt bereikt. Het niet voldoen aan de middenkans betekent niet dat de kering de minimale veiligheid niet meer biedt, maar dat er actie ondernomen moet worden om te voorkomen dat het achterland in de toekomst in een onveilige situatie terechtkomt. Door uit te gaan van de middenkans is er voor uitvoering van de versterkingsmaatregel voldoende tijd, zodat het veiligheidsniveau dat economisch gezien beter niet kan worden overschreden niet wordt bereikt, aldus het CPB.[111]

Onderstaande afbeelding laat een schematische weergave zien van de levensloop van een kering. Deze illustreert het theoretische concept van de middenkans en van de ondergrens, die vanuit economisch opzicht beter niet kan worden overschreden.[112] In dit model wordt het optimale moment zo gekozen dat een versterking is afgerond net voordat de ondergrens wordt overschreden en een versterking met een zodanig omvang (ontwerp) wordt uitgevoerd dat de som van de contante waarde van de investeringen en de verwachte schade minimaal is.



5.3 Ondergrens

5.3.1 Functie van de ondergrens

De ondergrens geeft aan welke bescherming de primaire waterkering ten minste moet bieden gelet op het basisbeschermingsniveau en de eventuele extra bescherming.[113] De ondergrens geeft de maximale overstromingskans of faalkans voor een kering weer, die hoort bij het beoogde bescher-

[106] Artikel I, onderdeel J, van het wetsvoorstel (wijziging artikel 7.23, eerste lid, Waterwet).
[107] Zie hoofdstuk 7.
[108] Zie paragraaf 2.1.
[109] Zie paragraaf 2.4.
[110] Zie onderdeel 5.2.3.
[111] Zie paragraaf 2.4.
[112] In praktijk zal een kering niet gedurende de hele levensduur dezelfde lijn of curve volgen. Doordat waterstanden niet altijd op dezelfde manier toenemen of doordat er bij beoordeling sprake kan zijn van nieuwe technische inzichten kan op zo'n moment de overstromingskans in tijd in één keer erg toe (of af) nemen.
[113] Zie paragraaf 2.3.



mingsniveau. Het nieuwe waterveiligheidsbeleid is erop gericht om overschrijding van de ondergrens te voorkomen.[114]

Behalve om te kunnen bepalen of een kering feitelijk de maximaal toelaatbare overstromingskans of faalkans biedt, is het ook om andere redenen nodig de ondergrens, oftewel de maximaal toelaatbare overstromingskans of faalkans te kennen. Zo betrekt de beheerder de ondergrens bij het bepalen van de termijn waarop de kering moet zijn versterkt, als de signaleringsnorm is overschreden. Daarnaast is de ondergrens noodzakelijk voor het bepalen van de omvang van een investering in de veiligheid van de kering. De kering moet immers aan het einde van de verwachte levensduur nog net voldoen aan de maximaal toelaatbare overstromingskans of faalkans. Doordat de ondergrens bepalend is voor de investering, is deze ook relevant voor het bepalen van de hoogte van de subsidie ten behoeve van een sober en doelmatig ontwerp. Tot slot biedt een vastgelegde ondergrens ook mogelijkheden om minder ingrijpende versterkingen met een kortere levensduur te ontwerpen (kort-cyclisch versterken).

5.3.2 Relatie tussen signaleringsnorm en ondergrens

Door Deltares zijn berekeningen uitgevoerd om voor elk traject een ondergrens te bepalen. Daarbij is voor elk type dijktraject berekend wat – gelet op het minimale beschermingsniveau dat het dijktraject moet bieden – de verhouding is tussen signaleringsnorm en ondergrens. Uit die berekeningen blijkt dat de ruwe overstromingskansgetallen voor de signaleringsnormen een factor 1-5 verschillen met die voor de ondergrenzen. Hierbij is de signaleringsnorm de strengste norm. Als de ruwe overstromingskansgetallen voor de ondergrens worden toebedeeld aan een normklasse, is in verreweg de meeste gevallen sprake van een factor 3. De variatie in factoren ontstaat onder meer doordat bij sommige trajecten voor het bepalen van de norm het LIR[115] maatgevend is geweest en bij andere trajecten de economische schade op basis van de MKBA WV21.[116] In ongeveer 33% van de dijktrajecten is het LIR maatgevend geweest. De MKBA is in ongeveer 66% van de dijktrajecten bepalend geweest. Verder worden verschillen bijvoorbeeld veroorzaakt door de grootte van het aandeel vaste kosten in de totale kosten bij vervanging van de waterkering.

De berekende verhouding tussen de signaleringsnorm en ondergrens, de factor 3, is als vaste rekenregel opgenomen in het wetsvoorstel. Vanwege de wens om de ondergrens, evenals de signaleringswaarde in klassen in te delen, wordt het door vermenigvuldiging verkregen getal zo nodig afgerond.[117] Door de rekenregels kan de ondergrens voor ieder dijktraject direct uit de wet worden afgeleid.

5.4 Klassenindeling

Op basis van de stappen die in paragraaf 4.3 zijn beschreven is voor elk dijktraject een normgetal berekend. Door het grote aantal dijktrajecten, met elk een eigen uitkomst uit de berekening, ontstond een sterk gedifferentieerd normbeeld. Zo veel verschillende overstromingskansnormen maakt het beoordelen van de primaire waterkeringen nodeloos complex. Bovendien suggereert een zodanig precieze kans per dijktraject een mate van nauwkeurigheid die er in werkelijkheid niet is, aangezien de berekeningen zijn gebaseerd op een aantal aannames. Om die reden worden in dit wetsvoorstel de normen voor de verschillende trajecten in klassen uitgedrukt. Daarmee is niet de berekende 'ruwe' overstromingskans of faalkans de signaleringsnorm, maar de aan de klasse toebedeelde overstromingskans of faalkans. Er is gekozen voor een eenvoudige indeling met de volgende klassen:1/300, 1/1.000, 1/3.000, 1/10.000 en 1/30.000.

Uit de signaleringsnorm kan, door vermenigvuldiging met een factor 3 en met behulp van de afrondingsregels die in het wetsvoorstel zijn opgenomen[118], voor elk dijktraject de ondergrens worden berekend. Ook deze ondergrens wordt aan een klasse toebedeeld. De klassen voor de ondergrenzen zijn: 1/100, 1/300, 1/1.000, 1/3.000, 1/10.000, 1/30.000, 1/100.000.

5.5 Afwijkingsbevoegdheid Minister van Infrastructuur en Milieu

Het kan zijn dat in uitzonderlijke gevallen, wanneer bijzondere kenmerken van een dijktraject dit noodzakelijk maken, het bepalen van de ondergrens meer maatwerk vergt dan het hanteren van de factor 3. In een dergelijke situatie kan de Minister van I en M op verzoek van de beheerder afwijken van die factor en dus per saldo afwijken van de in de wet bepaalde ondergrens.

[114] Zie over toegroeien naar de normen onderdeel 2.4.6.
[115] Lokaal Individueel Risico; zie de toelichting in paragraaf 2.2.
[116] Zie paragraaf 4.3.
[117] Zie voor de afrondingsregels artikel 2.2, vierde lid, Waterwet (artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel).
[118] Zie de vorige voetnoot.

De Minister kan een andere factor vaststellen binnen een bandbreedte van factor 1 tot en met 5. Bij de berekening van de ondergrenzen is namelijk gebleken dat bij een ondergrens die meer dan een factor 5 groter is dan de berekende signaleringsnorm, het gewenste beschermingsniveau niet meer geboden zal worden. Een factor kleiner dan 1 is niet mogelijk, omdat dit zou betekenen dat de ondergrens een kleinere kans is dan de signaleringsnorm. Dit is in het systeem onmogelijk; immers het signaal dat een kering op termijn dreigt te moeten worden versterkt, zal in de tijd altijd eerder moeten worden gegeven dan op het uiterste moment van versterking.

De beheerder dient te motiveren waarom voor het desbetreffende dijktraject van de factor 3 moet worden afgeweken en te onderbouwen welke andere factor zou moeten gelden. Bij behandeling van het verzoek zal de Minister ten minste beoordelen of met de voorgestelde factor nog steeds het beoogde beschermingsniveau wordt geboden (de 10^{-5} met de eventuele extra bescherming, zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven). Dit beschermingsniveau is immers een van de belangrijkste doelen van het nieuwe normenstelsel voor de primaire waterkeringen en zal te allen tijde moeten worden geboden.

Vanwege het potentieel grote aantal belanghebbenden legt de Minister het ontwerp van het besluit gedurende zes weken ter inzage. De ingebrachte zienswijzen dient de Minister te betrekken in de afweging van belangen bij het besluit.

6. Beoordeling van de veiligheid

6.1 Instrumentarium voor de beoordeling van de veiligheid

Artikel 2.12 van de Waterwet bepaalt dat de veiligheid van alle primaire waterkeringen elke twaalf jaar moet worden beoordeeld. Wanneer het nieuwe normenstelsel in werking is getreden, zal bij deze twaalfjaarlijkse beoordeling niet alleen een oordeel gegeven worden over de veiligheid, maar ook de versterkingsopgave in beeld worden gebracht. Voor deze beoordeling stelt de Minister van I en M op basis van artikel 2.3 en 2.12, vierde lid, van de Waterwet bij ministeriële regeling het zogenoemde wettelijk toetsinstrumentarium vast. Dit instrumentarium wordt in verband met de nieuwe normen aangepast.

Het wettelijk toetsinstrumentarium bestaat op dit moment uit de eerdergenoemde Hydraulische Randvoorwaarden primaire waterkeringen (HR) en het Voorschrift Toetsen op Veiligheid (VTV). Met dit wetsvoorstel wordt het begrip *hydraulische randvoorwaarden* vervangen door het begrip *hydraulische belasting,* een begrip dat aansluit bij het werken met een overstromingskans of faalkans.

Op dit moment wordt beoordeeld of een waterkering hoog en sterk genoeg is om een extreme conditie (die wordt veroorzaakt door een combinatie van een bepaalde waterstand en golfhoogte) te kunnen keren. Deze extreme conditie wordt de hydraulische randvoorwaarde genoemd en is gekoppeld aan de overschrijdingskans waarop de kering moet zijn berekend. Na inwerkingtreding van de nieuwe normen zal met het nieuwe toetsinstrumentarium worden beoordeeld welk beschermingsniveau een waterkering biedt. Daarbij wordt in de eerste plaats gekeken naar de hydraulische belasting op de kering. De hydraulische belasting geeft het totaal van alle condities (combinaties van waterstanden en golfhoogten) aan waarmee rekening moet worden gehouden bij het beoordelen van de kering. Vervolgens wordt de kans op bezwijken van de kering bij die verschillende condities bepaald op basis van rekenregels voor de bepaling van de sterkte van de kering. Deze kans wordt dan vergeleken met de norm.

Bij de beoordeling wordt gewerkt met de verwachte hydraulische belasting aan het einde van de betreffende beoordelingsperiode, zodat de beoordeling van de veiligheid aansluit op het moment van rapportage door de minister aan de Kamers.

De ministeriële regeling wordt voor elke toetsperiode op basis van de nieuwste inzichten over de hydraulische belasting en de sterkte van keringen geactualiseerd. In dit wetsvoorstel wordt een grondslag opgenomen voor het vaststellen van de hydraulische belasting en de sterkte.[119] Het VTV zal eveneens worden aangepast aan de nieuwe uitgangspunten van het waterveiligheidsbeleid.

6.2 Aanpak van de beoordeling

De beoordeling levert een beeld op van het beschermingsniveau dat de kering biedt, afgezet tegen de signaleringsnorm en de maximaal toelaatbare overstromingskans of faalkans (ondergrens). Als een kering niet meer aan de signaleringsnorm voldoet, wordt dit gemeld aan de Minister van I en M en

[119] Zie artikel I, onderdeel D van het wetsvoorstel.

start een onomkeerbaar proces voor versterking.[120] Daarbij wordt ook gemeld of de kering nog voldoet aan de maximaal toelaatbare overstromingskans of faalkans.[121]

Het toetsinstrumentarium op basis van de nieuwe normen maakt het mogelijk om van grof naar fijn te werken. Dit is wenselijk om de werkzaamheden en inspanning die voor de beoordeling geleverd moeten worden, af te stemmen op de risico's voor de veiligheid. Daar waar met een eenvoudige aanpak al geconcludeerd kan worden dat aan de signaleringsnorm wordt voldaan, is geen gedetailleerde aanpak nodig. Daarbij speelt de kennis en ervaring van de keringbeheerder een grote rol.

De beheerder zal voor een kering die niet meer aan de signaleringsnorm voldoet, onder andere met behulp van de ondergrens, inschatten wanneer versterking van de waterkering gereed moet zijn. Dit is nodig om aan te kunnen geven hoe urgent de opgave is. Tevens geeft de beheerder een inschatting van de voorzieningen die daarvoor nodig zijn.[122] Op deze manier wordt de opgave tijdig in beeld gebracht en geeft de beoordeling informatie over de urgentie van verbeteringen op locaties waar niet aan de signaleringsnorm wordt voldaan.

Voor de beoordeling van de veiligheid is het van belang om te weten of een kering die niet aan de signaleringsnorm voldoet nog wel de maximaal toelaatbare overstromingskan of faalkans biedt. Alleen als een versterkingsmaatregel in het jaar voorafgaand aan de landelijke rapportage voor de daaropvolgende twee jaar is geprogrammeerd, is het niet opportuun te toetsen. Immers, versterking zal snel volgen waardoor de actuele situatie minder relevant is.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet toe op de correcte naleving van de wettelijke voorschriften bij de beoordeling van de primaire waterkeringen door de beheerders. Op basis van de verslagen van de beheerders en het rijksoordeel van de ILT hierover brengt de minister verslag uit aan beide Kamers der Staten-Generaal. Dit periodieke verslag, dat ook wel wordt aangeduid als de Landelijke Rapportage Toetsing (LRT), bevat een beoordeling van de veiligheid van alle primaire waterkeringen.

6.3 Verwachte uitkomst beoordeling komende drie beoordelingsrondes

Zoals al is vermeld in onderdeel 2.3.6, brengt de beschikbaarheid aan middelen en uitvoeringscapaciteit met zich mee dat het naar verwachting nog tot 2050 zal duren voordat de primaire waterkeringen in heel Nederland aan de nieuwe normen voldoen. De verwachting is dat in de komende beoordelingsrondes (2017–2022, 2023–2034, 2035–2046)[123] zal blijken dat in een aantal gebieden een aanzienlijk deel van de primaire waterkeringen nog niet aan de nieuwe normen voldoen. Dat komt doordat in het nieuwe wettelijke toetsinstrumentarium nieuwe technische inzichten zullen worden verwerkt, maar ook doordat in sommige gebieden als gevolg van de risicobenadering strengere eisen moeten worden gesteld aan de primaire waterkeringen.

Als in 2050 alle primaire waterkeringen voldoen aan de nieuwe normen, is het streven dat er daarna bij de 12-jaarlijkse beoordeling van de veiligheid geen keringen meer zijn die niet aan de ondergrens voldoen. Als echter sprake is van nieuwe technische inzichten of onvoorziene sprongen in de hydraulische belasting, kan het zo zijn dat een aantal keringen niet langer aan de ondergrens voldoet en op korte termijn versterkt moet worden. Ook na 2050 zal er altijd een waterveiligheidsopgave blijven.

7. Prioriteren en programmeren van de uitvoering van versterkingsmaatregelen

Zoals in hoofdstuk 5 is vermeld is in dit wetsvoorstel gekozen voor een systeem dat werkt met een signaleringsnorm om tijdig de versterkingsopgave in beeld te brengen en een ondergrens, die aangeeft of een kering nog het minimaal beoogde beschermingsniveau voor het achterland biedt. Om vervolgens ook tijdig te kunnen versterken worden de in artikel 7.23 van de Waterwet vermelde voorwaarden voor subsidie aangepast. Dit maakt het mogelijk om subsidie aan te vragen als de kering niet meer aan de signaleringsnorm voldoet. Het systeem met signaleringsnorm en ondergrens en het feit dat de regering de periode tot 2050 wil benutten om overal aan de nieuwe normen te voldoen, brengen met zich mee dat er ook wijzigingen nodig zijn in het proces van het prioriteren en programmeren van de versterkingsmaatregelen.

[120] Artikel 2.12, vijfde lid (nieuw).
[121] Zie artikel I, onderdeel H, van het wetsvoorstel.
[122] Artikel 2.12, zesde lid (nieuw).
[123] De eerst volgende toetsronde lijkt maar 6 jaren te duren. Er moet echter gerekend worden vanaf de laatst opgeleverde rapportage aan de Staten Generaal; dit was in 2011.

Op basis van onder andere de informatie uit de beoordeling van de primaire kering vindt de prioritering en programmering van de hoogwaterbeschermingsmaatregelen plaats. Dit gebeurt in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Dit programma heeft een voortrollend karakter.[124] Beheerders kunnen maatregelen op elk moment aanmelden voor het HWBP. In de praktijk komen alle aanmeldingen op een groslijst die geen juridische status heeft, maar wel input geeft aan de voortrollende programmering van het HWBP. De programmering wordt elk jaar door de Minister van I en M vastgesteld voor een periode van zes jaar, met een doorkijk naar de daaropvolgende twaalf jaar. De programmering wordt dus jaarlijks geactualiseerd. Om zekerheid te bieden aan beheerders worden projecten in de eerste twee jaren van het vastgestelde programma 'vastgezet'.

Het HWBP wordt vastgesteld in het deltaplan waterveiligheid, dat onderdeel is van het jaarlijkse deltaprogramma. Omdat de beheerders verantwoordelijk zijn voor een doelmatige uitvoering van de maatregelen en een adequate beheersing van risico's voor de planning en kosten, is het van belang dat zij een oordeel kunnen geven over de uitvoerbaarheid van de programmering. Om die reden worden de waterschappen bij de voorbereiding van het programma gehoord. Daarnaast wordt de conceptprogrammering van het HWBP voorgelegd aan de betrokken provincies en gemeenten om tijdig inzicht te kunnen krijgen in meekoppelkansen, zodat daar in het HWBP rekening mee kan worden gehouden. Het gaat daarbij om het verbinden van de waterveiligheidsopgave aan andere ruimtelijke ambities, zoals natuur, gebiedsontwikkeling en bereikbaarheid.

In 2017 start de vierde toetsronde. Doel van dit wetsvoorstel is dat de waterkeringen vanaf dat moment worden getoetst met de nieuwe normen en het bijbehorende instrumentarium en aangemeld kunnen worden voor het HWBP. Dit zal tot gevolg hebben dat in de periode tussen 2017 en 2023 in het HWBP areaal uit zowel de (verlengde) derde toetsronde (2006–2011/13) als de vierde toetsronde (2017–2022) wordt geprioriteerd en geprogrammeerd. Daarbij zal prioriteit worden gegeven aan die keringen waarbij de relatieve afstand tot de norm het grootst is. Bij deze keringen is versterking vanuit veiligheidsoptiek het meest urgent.

Uiteindelijk zullen in 2025 alle primaire keringen die vanuit LRT 3 waren aangemeld voor het HWBP op basis van de nieuwe normen op veiligheid zijn beoordeeld en op basis van de nieuwe beoordelingsresultaten worden geprioriteerd en geprogrammeerd. Overigens kunnen beheerders ook na 2023 nieuw beoordeeld areaal aanmelden voor de jaarlijkse actualisering van het HWBP.

8. Overgang van oude naar nieuwe normen

8.1 Feitelijk beschermingsniveau bij inwerkingtreding nieuwe norm

Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven, geven de nieuwe normen invulling aan de doelstelling om uiterlijk in 2050 overal ten minste een basisbeschermingsniveau van 10^{-5} per jaar te bieden. Na het van kracht worden van de nieuwe normen kan het nog tot 2050 duren voordat alle keringen aan de nieuwe normen voldoen.[125]

Op sommige plaatsen bieden de primaire keringen nu al een beschermingsniveau dat gelijk is aan of hoger is dan het basisbeschermingsniveau en de eventuele extra bescherming[126], op andere plekken ligt het beschermingsniveau op dit moment lager. In hoofdstuk 6 is uiteengezet, dat beheerders in de volgende toetsronde beoordelen hoe de feitelijke staat van de keringen zich verhoudt tot de nieuwe normen.

Indien een waterkering op grond van de nieuwe norm hoger of sterker moet zijn dan op grond van de huidige norm, moet de kering worden versterkt. Voor de keringen die feitelijk hoger en sterker zijn dan nodig is op basis van de nieuwe norm, geldt het uitgangspunt van goed beheer en onderhoud door de beheerder. De Minister heeft in de Tweede Kamer gemeld dat bij deze keringen de huidige fysieke constructie in stand wordt gehouden.[127] Naast het verrichten van actief beheer en onderhoud toetst een beheerder ook of initiatieven van derden de veiligheid van de kering niet in gevaar brengen. Bij vergunningaanvragen zal de beheerder moeten beoordelen of het initiatief negatieve gevolgen heeft voor de veiligheid van de waterkering. Bij de beoordeling van de aanvraag van een watervergunning toetst de beheerder op veiligheid en eventuele toekomstige geplande versterkingen. Belangrijke wettelijke beheerinstrumenten hierbij zijn de keur en de legger.

---

[124] Sinds de inwerkingtreding op 1 januari 2014 van de Wet van 15 mei 2013 tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming), (Stb. 2013, 280).
[125] Zie ook onderdeel 2.4.6.
[126] Zie paragraaf 2.3 en onderdeel 4.3.4.
[127] Verslag van Algemeen Overleg Waterveiligheid van 13 juni 2013, Kamerstukken II 2012/13, 27 625, nr. 306.

8.2 Gevolgen nieuwe normering voor de legger

Het vaststellen van een legger voor een primaire waterkering door de beheerder is een bestaande verplichting in de Waterwet.[128] In een legger is omschreven waaraan een waterstaatswerk naar ligging, vorm, afmeting en constructie moet voldoen. Voor een primaire waterkering bevat de legger tevens een overzichtskaart waarop de ligging van de kering en de daaraan grenzende beschermingszones zijn aangegeven. In de legger zijn de abstracte norm voor de waterkering en overige wettelijke randvoorwaarden door de beheerder geconcretiseerd, bijvoorbeeld door vastlegging van een bepaald (norm)profiel van de waterkering.

De huidige leggers zijn gebaseerd op de huidige normen. De inwerkingtreding van de nieuwe normen betekent niet dat op korte termijn alle leggers aangepast moeten worden. Het ligt voor de hand dat in de eerstvolgende toetsronde eerst door de beheerders wordt beoordeeld hoe de feitelijke toestand van de keringen zich verhoudt tot de nieuwe normen. Indien de kering niet aan de nieuwe norm voldoet, zullen maatregelen aan de kering noodzakelijk zijn. Pas wanneer het ontwerp van de waterkering voldoende is uitgewerkt, is voldoende duidelijk wat de nieuwe normatieve toestand van de kering is. Die omschrijving wordt vervolgens in de legger vastgelegd. Indien uit de toetsing blijkt dat de kering aan de nieuwe norm voldoet, zijn maatregelen aan de kering uiteraard niet nodig en zal er geen directe aanleiding zijn voor het aanpassen van de legger. De beheerder moet in deze situatie wel bezien of de legger, met daarin de omschrijving van de kenmerken waaraan het waterstaatswerk moet voldoen, kan blijven bestaan of dat aanpassing van bijvoorbeeld de beschermingszones of het profiel vrije ruimte in legger nodig is.

8.3 Omgang LRT2 en LRT3 projecten

Bij de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in 2017 is nog niet de gehele waterveiligheidsopgave zoals die voortvloeit uit de derde toetsronde en de verlengde derde toetsronde afgerond. Naar verwachting geldt dit ook voor enkele versterkingsopgaven die voortvloeien uit de tweede toetsronde. Om te zorgen dat de subsidiegrondslag voor deze projecten niet verdwijnt bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is voorzien in een bepaling waarbij zowel versterkingsopgaven die voortvloeien uit de tweede, derde als verlengde derde toetsing voor subsidie in aanmerking blijven komen.[129]

Ook in de periode tussen het bekend worden van de nieuwe normen in 2014[130] en de inwerkingtreding van deze wet, worden verkenningen gestart naar de beste manier van versterken, ontwerpen voor versterkingen gemaakt en versterkingswerken uitgevoerd. Het is belangrijk dat de voortgang van dergelijke projecten niet stagneert. In beginsel dienen projectplannen die worden vastgesteld na inwerkingtreding van het wet gericht te zijn op het voldoen aan de nieuwe norm. Er kunnen echter ook redenen zijn om de lopende projecten die zijn gericht op de huidige overschrijdingskans af te ronden na inwerkingtreding van de nieuwe norm, bijvoorbeeld wanneer de planstudiefase dan al bijna is afgerond. De onderbouwing van deze keuze dient goed te worden gemotiveerd bij het projectplan.

Als een waterschap bij de voorbereiding van een versterkingsmaatregel wil anticiperen op de nieuwe norm, kan hij kiezen voor voorfinanciering. Zolang het wetsvoorstel nog niet in werking is getreden, is het alleen mogelijk subsidie te verstrekken voor een dijkversterking die zodanig ontworpen wordt dat wordt voldaan aan de huidige norm.[131] Als de wetswijziging in werking is getreden en de nieuwe normen gelden, kan achteraf alsnog subsidie worden verstrekt voor werkzaamheden die zijn uitgevoerd voor de nieuwe norm. Dit zal op basis van de Kaderwet subsidies I en M worden geregeld in een subsidieregeling.[132]

Wanneer een beheerder ervoor kiest om niet vooruit te lopen op de nieuwe normen, zijn mogelijk voor 2050 aanvullende maatregelen nodig om het gewenste beschermingsniveau te bieden. De versterkingsmaatregelen die ingevolge de huidige normering noodzakelijk zijn, bieden dan wel een betere bescherming voor het achterland.

---

[128] Artikel 5.1 Waterwet.
[129] Zie artikel I, onderdeel J.
[130] In de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan. Zie paragraaf 2.1.
[131] Er kan volgens de Waterwet alleen subsidie worden verstrekt voor maatregelen die nodig zijn vanwege wijziging van de bestaande veiligheidsnormen of van het WTI. Ook kunnen de waterschapsbijdragen en de corresponderende rijksbijdrage voor maatregelen ten behoeve van waterkeringen die beheerd worden voor door de waterschappen (de middelen op de zgn. 'dijkrekening') op grond van de geldende wet alleen worden gebruikt voor maatregelen die nodig zijn vanwege wijziging van het WTI (dus niet als de wettelijke veiligheidsnormen gewijzigd zijn).
[132] De mogelijkheid van voorfinanciering is ook gebruikt voor de subsidiëring van maatregelen die al waren gestart (en voltooid) voor de inwerkingtreding van de Wet doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming en van de daarop gebaseerde Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014. Volgens die regeling is een van de beperkende voorwaarden dat er pas wordt uitbetaald in het jaar waarin de maatregel normaliter volgens de prioritering binnen het HWBP aan de beurt zou zijn geweest. Ook wordt geen rente vergoed.

In bepaalde gevallen kan het wenselijk zijn om bij de uitvoering van een maatregel ook aangrenzende delen van waterkeringen (zogenaamde aansluit- of koppelstukken) te versterken. Het gaat om trajecten die grenzen aan de te versterken trajecten en die in de derde toetsronde goedgekeurd zijn, maar op grond van nieuwe normering hoogstwaarschijnlijk als onvoldoende worden beoordeeld. Ook in deze gevallen kan een beheerder er in overleg met het programmabureau voor kiezen om de koppelstukken op basis van voorfinanciering te versterken.

Een beslissing van de beheerder om bij een geprogrammeerde maatregel of een koppelstuk te anticiperen op de nieuwe normen is voor eigen risico. Aangezien pas vanaf inwerkingtreding van de wet wordt voorzien in een grondslag voor subsidiëring, kan nog geen subsidiebeschikking worden afgegeven.

8.5 Keringen die een regionale status krijgen

Een aantal waterkeringen die in de huidige praktijk als c-keringen worden aangeduid verliezen door de overgang naar het nieuwe normenstelsel de status van primaire waterkering.[133] Voor de waterkeringen die de status van primaire waterkering verliezen maar wel een functie vervullen in het regionale watersysteem, worden normen vastgesteld door provinciale staten. Een aantal primaire c-keringen vervult in het huidige systeem eveneens een functie als regionale kering en heeft om die reden naast de veiligheidsnorm in de Waterwet ook een regionale norm. Voor zover een kering niet eerder is genormeerd, krijgt de provincie tot 1 januari 2019 de tijd om een norm vast te stellen. In de tussenliggende periode dienen de keringen ten minste dezelfde bescherming te bieden als op 1 januari 2017.[134]

Sommige van de voormalige c-keringen zullen moeten worden versterkt om te kunnen voldoen aan de door de provincie vast te stellen normen. In dit wetsvoorstel is geregeld dat voor die versterkingen eenmalig subsidies kunnen worden verstrekt uit de bijdragen van de waterschappen aan het HWBP (de ‘dijkrekening’), indien voor deze keringen ook al een versterkingsopgave bestond op basis van de huidige norm. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:
- Maatregelen die al voor 1 januari 2015 zijn voorgefinancierd blijven subsidiabel;
- Maatregelen die op het HWBP 2016–2021 staan en die in de verkenningsfase verkeren vóór 1 januari 2017 blijven subsidiabel. Daarbij wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met de kennis over de nieuwe functie van de kering in het watersysteem;
- Keringen die de primaire status verliezen en een versterkingsopgave vanuit de derde en verlengde derde toetsronde hebben, worden opnieuw beoordeeld in het licht van hun nieuwe functie. Een eventuele versterkingsopgave vanuit een nieuwe regionale normstelling, kan nog eenmalig uit HWBP-middelen gesubsidieerd worden. Over de prioritering van deze projecten worden nog nadere afspraken gemaakt met de provincies en waterschappen.

Bij de overgang van primaire naar regionale normering zal buitendijks bebouwd gebied dat eerst buitendijks lag ten opzichte van een primaire waterkering in de nieuwe situatie buitendijks liggen ten opzichte van de regionale kering. Indien de buitendijkse bebouwing tevens achter een voorliggende kering ligt, is dat gebied – evenals nu het geval is – wel beschermd tegen buitenwater. Dat deze voorliggende keringen in dit wetsvoorstel een wettelijke norm krijgen verandert deze situatie niet. Bewoners en bedrijven in een dergelijk gebied zijn beschermd tegen buitenwater door de voorliggende kering, maar blijven zelf verantwoordelijk voor het treffen van gevolgbeperkende maatregelen tegen eventuele wateroverlast vanuit het aangrenzende oppervlaktewaterlichaam en dragen zelf het risico van waterschade. Een dergelijke situatie doet zich voor langs het Veerse Meer. Het buitendijkse gebied is beschermd tegen buitenwater door de primaire keringen Veerse Gatdam en Zandkreekdam. Het gebied is echter niet beschermd tegen wateroverlast vanuit het Veerse Meer.

9. Bekostiging en subsidiëring

9.1 Inleiding

Sinds 2011 betalen de waterschappen door middel van een bijdrage aan het Rijk mee aan het HWBP. Deze jaarlijkse bijdrage is bestemd voor subsidies voor maatregelen die zij moeten nemen als door hen beheerde primaire waterkeringen als gevolg van wijziging van de wettelijke voorschriften niet meer aan de veiligheidsnorm voldoen. In 2011 is deze bijdrage vastgesteld op 81 miljoen euro. Ten behoeve van een evenwichtige lastenspreiding wordt de bijdrage omgeslagen over alle waterschappen op basis van twee verdeelsleutels, te weten het aandeel van het waterschap in het totale aantal ingezetenen en het aandeel van het waterschap in de totale WOZ-waarde van gebouwde objecten in de gebieden van alle waterschappen tezamen.

[133] Zie paragraaf 4.3.1.
[134] Zie artikel I, onderdeel E, van dit wetsvoorstel.

In mei 2011 hebben het Rijk en de waterschappen in het Bestuursakkoord Water afspraken gemaakt over de bekostiging van toekomstige HWBP-maatregelen van de waterschappen. Afgesproken is dat de waterschappen in 2014 131 miljoen euro en vanaf 2015 jaarlijks 181 miljoen euro bijdragen en dat het Rijk een gelijke bijdrage levert. Voor nieuwe HWBP-projecten bestaat de bijdrage van de waterschappen uit twee componenten: een solidariteitsdeel dat verdeeld wordt over alle waterschappen op basis van de hierboven vermelde verdeelsleutels en een doelmatigheidsprikkel in de vorm van een projectgebonden aandeel dat een waterschap rechtstreeks betaalt aan zijn eigen project. De bijdragen zijn alleen bestemd voor maatregelen die nodig zijn vanwege wijziging van de Hydraulische Randvoorwaarden primaire waterkeringen (HR) of het Voorschrift Toetsen op Veiligheid primaire waterkeringen (VTV).[135] In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat over de bekostiging van maatregelen die voortvloeien uit wijziging van de veiligheidsnormen, op een later moment nieuwe afspraken zouden worden gemaakt.[136]

De afspraken uit het Bestuursakkoord Water zijn vastgelegd in de Wet doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming, die op 1 januari 2014 in werking is getreden. Met ingang van die datum is in artikel 7.24 van de Waterwet geregeld dat de gezamenlijke jaarlijkse bijdrage van de waterschappen gelijk is aan het bedrag dat het Rijk in dat jaar voor dergelijke maatregelen beschikbaar stelt, met dien verstande dat de waterschapsbijdrage is gemaximeerd. Deze bedraagt, inclusief de projectgebonden bijdragen die de waterschappen rechtstreeks aan hun eigen projecten betalen, in 2014 maximaal 131 miljoen euro, in 2015 maximaal 181 miljoen euro en vanaf 2016 maximaal 181 miljoen euro plus indexatie. De projectgebonden bijdrage – feitelijk een korting op de subsidie die een waterschap van het Rijk ontvangt – is in artikel 7.23 van de Waterwet bepaald op 10%. De jaarlijkse gezamenlijke bijdrage minus de projectgebonden aandelen wordt omgeslagen over de waterschappen op basis van de sinds 2011 geldende verdeelsleutels. Zowel de waterschapsbijdragen als de rijksbijdrage komen ten goede van het deltafonds.

De regeling in artikel 7.24 van de Waterwet is niet van toepassing op HWBP-projecten van het Rijk en evenmin op het beheer en onderhoud van primaire waterkeringen. HWBP-projecten van het Rijk worden wel betaald uit het deltafonds, maar komen volledig voor rekening van het Rijk. Beheer en onderhoud komen, zoals ook al vóór 2011 het geval was, ten laste van de beheerder.

9.2 Afspraken over bekostiging nieuwe normering

In overeenstemming met het Bestuursakkoord Water zijn in het voorjaar van 2014 met de waterschappen nieuwe afspraken gemaakt over de bekostiging van het HWBP. Het uitgangspunt van deze afspraken is dat alle primaire waterkeringen in 2050 aan de nieuwe normen voldoen. Overeengekomen is dat de bestaande kostenverdeling tussen het Rijk en de waterschappen (50% Rijk, 40% solidariteitsdeel waterschappen, 10% projectgebonden aandeel van het uitvoerend waterschap voor nieuwe projecten) ook van toepassing wordt op de versterkingsopgave die voor de waterschappen voortvloeit uit de invoering van de nieuwe normering. Dat doet recht aan de afspraken uit het Bestuursakkoord Water en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de waterschappen voor de hoogwaterbescherming. Om te bewerkstelligen dat de bestaande kostenverdeling ook gaat gelden voor de kosten van de nieuwe normering wordt voorgesteld artikel 7.24, eerste lid, van de Waterwet te wijzigen.[137]

De bijdrage van het Rijk en de bijdrage van de waterschappen aan het HWBP worden tot 2028 niet verhoogd. Tot 2028 worden eventuele vrijvallende middelen uit het huidige Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP2), conform het Bestuursakkoord Water, toegevoegd aan het budget voor het nieuwe HWBP zodat in de periode tot 2028 al wel extra investeringsruimte ontstaat in het HWBP. In 2023 zal worden bezien of aanvullende afspraken nodig zijn.

9.3 Subsidie ten behoeve van tijdig versterken

In het huidige systeem moet het beschermingsniveau van een waterkering niet meer voldoen aan de huidige norm, wil een beheerder in aanmerking komen voor subsidie voor het versterken van de kering. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd subsidiëring van een versterking al mogelijk te maken als het beschermingsniveau van de kering onder de signaleringsnorm is gezakt. Door de subsidieverstrekking te koppelen aan het overschrijden van de signaleringsnorm wordt het mogelijk tijdig te starten met maatregelen. Zo kan de kering worden versterkt voordat deze niet meer aan de ondergrens voldoet.

---

[135] De HR en het VTV zijn vastgesteld in de Regeling veiligheid primaire waterkeringen, bijlage II, (Stcrt. 2007, 175, laatstelijk gewijzigd bij Stcrt. 2009, 19723).
[136] Bestuursakkoord water van 23 mei 2011.
[137] Zie artikel I, onderdeel K, van het wetsvoorstel.

Om al bij overschrijding van de signaleringsnorm te kunnen subsidiëren is het nodig artikel 7.23, eerste lid, van de Waterwet te wijzigen.[138]

9.4 Andere maatregelen dan dijkversterking

Uitgangspunt van het waterveiligheidsbeleid is dat bij het bewerkstelligen van het beoogde beschermingsniveau preventie voorop blijft staan. Doorgaans vinden daartoe dijkversterkingen plaats. Er kan echter in bepaalde gevallen ook worden gekozen voor een andere maatregel in de preventieve sfeer, zoals rivierverruiming, of voor gevolgbeperkende maatregelen in het kader van een zogeheten slimme combinatie.

Rivierverruimende maatregelen kunnen een duurzame bijdrage leveren aan het vergroten van de waterveiligheid, maar zijn vaak duurder dan dijkversterking. Ten aanzien van rivierverruimende maatregelen is daarom overeengekomen dat de afspraken over de gezamenlijke bekostiging niet zullen gelden voor de extra kosten van rivierverruimende maatregelen.

Een slimme combinatie is een combinatie van ruimtelijke maatregelen en/of maatregelen op het terrein van de rampenbeheersing die samen met de primaire waterkering het gewenste beschermingsniveau bieden.[139] Om deze alternatieve maatregelen financieel mogelijk te maken, hebben het Rijk en de waterschappen afgesproken dat een eventuele besparing op een versterkingsmaatregel als gevolg van rivierverruiming of een slimme combinatie kan worden aangewend voor de bekostiging van deze maatregelen.

De bestaande bepalingen in de Waterwet over de bekostiging van hoogwaterbeschermingsmaatregelen zijn gericht op maatregelen die nodig zijn om de primaire waterkeringen die de waterschappen beheren weer aan de geldende veiligheidsnormen te laten voldoen. Dit geldt zowel voor de bepalingen betreffende de bestemming van de bijdragen van het Rijk en de waterschappen aan HWBP-maatregelen van de waterschappen (artikel 7.24 Waterwet) als voor de subsidiebepalingen (art. 7.23 Waterwet). Zij zijn primair gericht op versterking van de keringen. Zo is bekostiging van een rivierverruimende maatregel in het beheergebied van het Rijk nu niet mogelijk, ook niet als die maatregel tot gevolg heeft dat een primaire waterkering van een waterschap niet hoeft te worden versterkt. Hetzelfde geldt voor subsidiëring van bijvoorbeeld de aanleg van een compartimenteringsdijk door een waterschap als alternatief voor een zeer kostbare of maatschappelijk ongewenste versterking van een primaire waterkering van dat waterschap. Deze beperkingen vormen een belemmering voor het bereiken van doelmatige oplossingen, zoals die zijn voorgesteld in het Deltaprogramma 2015.

De voorgestelde wijzigingen van artikel 7.24 Waterwet strekken ertoe de bovengenoemde belemmeringen weg te nemen. Zij bieden de mogelijkheid een besparing op een versterking van een primaire waterkering aan te wenden voor andere maatregelen waarmee hetzelfde doel bereikt wordt.[140] Om subsidies voor dergelijke waterbeheermaatregelen te kunnen verstrekken, zullen nieuwe subsidiebepalingen worden opgesteld in de Regeling subsidies hoogwaterbescherming.

9.5 Principe slimme combinatie

In de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan[141] is aangegeven dat in specifieke situaties, waarin preventieve maatregelen buitengewoon kostbaar of maatschappelijk zeer ingrijpend zijn, gekozen kan worden voor een zogenaamde slimme combinatie. Er worden dan maatregelen in de ruimtelijke inrichting (laag 2) of de rampenbeheersing (laag 3) genomen die samen met de bescherming die de primaire waterkering biedt het gewenste beschermingsniveau bieden. Voor dergelijke slimme combinaties is een nieuwe aanpassing van de Waterwet nodig, omdat in dergelijke gevallen met minder hoge eisen aan het betrokken dijktraject kan worden volstaan dan waarin dit wetsvoorstel voorziet. Dat kan op twee manieren: door de introductie van een algemene wettelijke voorziening, die de toepassing van slimme combinaties mogelijk maakt of door een maatwerkaanpak per slimme combinatie.

Op dit moment is het beleid voor slimme combinaties nog onvoldoende uitgewerkt om op basis daarvan een wettelijke voorziening te kunnen ontwerpen. Daarnaast biedt de Waterwet onvoldoende basis voor maatregelen in de ruimtelijke inrichting of rampenbeheersing. Dat gaat de reikwijdte van de Waterwet te buiten. Om deze redenen ligt opname van een eventuele wettelijke voorziening in de

---

[138] Zie artikel I, onderdeel J, van het wetsvoorstel.
[139] Het concept slimme combinatie wordt nader toegelicht in paragraaf 9.5.
[140] Zie het nieuwe vijfde en zesde lid van artikel 7.24 in artikel I. onderdeel K, van het wetsvoorstel.
[141] Zie paragraaf 2.1.

voorgestelde Omgevingswet meer voor de hand. De reikwijdte van de Omgevingswet is immers veel ruimer dan de – sectorale – Waterwet. In de tussenliggende periode wordt er vooralsnog voor gekozen om, indien een slimme combinatie zich voordoet, een maatwerkaanpak te volgen en afspraken vast te leggen in een (bestuurs)overeenkomst, ondertekend door alle betrokken partijen inclusief de Minister van I en M.

Na de realisatie van een slimme combinatie zal via een wetswijziging de norm voor het betreffende dijktraject worden bijgesteld. Om het tot stand komen van een slimme combinatie financieel mogelijk te maken, is in dit wetsvoorstel voorzien in een bepaling die het mogelijk maakt het bedrag dat daardoor wordt bespaard op dijkversterkingsmaatregelen aan te wenden voor de bekostiging van de slimme combinatie.[142] Door de bekostiging te faciliteren, kan door middel van pilots meer vorm en inhoud worden gegeven aan de uitwerking van een eventuele wettelijke voorziening voor slimme combinaties.[143]

9.6 Evaluatie van de afspraken

Het voorgestelde nieuwe normenstelsel gaat uit van een andere benadering van waterveiligheid dan het huidige systeem. Dit brengt een bepaalde mate van onzekerheid met zich mee over de daaruit voortvloeiende kosten. Daar komt bij dat de schatting van de kosten een lange periode betreft, namelijk tot 2050. Om die reden is in het voorjaar van 2014 met de waterschappen afgesproken dat op basis van de uitkomsten van de vierde Landelijke Rapportage Toetsing, die voor 1 januari 2024 aan de Kamers zal worden aangeboden[144], zal worden bezien of aanvullende financiële afspraken nodig zijn. Een nieuwe wijziging van de Waterwet kan dan noodzakelijk blijken.

Voor waterschappen die door de nieuwe normering geconfronteerd worden met een grote versterkingsopgave, moeten de kosten aanvaardbaar blijven. Daarom worden de effecten op de lasten van de waterschappen in de komende periode nader onderzocht. Ook zal worden bezien of de verdeelsleutels die thans worden gehanteerd voor de verdeling over de waterschappen van hun gezamenlijke bijdrage aan de kosten voor het HWBP, zo zullen kunnen blijven bestaan. Een reden voor een aanpassing zou kunnen zijn dat de invoering van de nieuwe normen vooral financiële weerslag heeft in het rivierengebied. Ook een dergelijke aanpassing vergt mogelijk in de toekomst een wijziging van de Waterwet.

10. Evaluatie

10.1 Algemene evaluatiebepaling

Artikel 10.4 van de Waterwet, zoals dit nu luidt, bevat een tweetal evaluatiebepalingen. Het artikel voorziet allereerst in een algehele evaluatie van de Waterwet vóór 1 april 2017 (lid 1).[145] Daarnaast voorziet het artikel in de evaluatie van een aantal specifieke bepalingen die met ingang van 1 januari 2014 gewijzigd zijn (lid 2).[146] Het betreft onder andere de toetsing van de primaire waterkeringen en de rapportage over die toetsing, en de wijze waarop de subsidiering en het bekostigingssysteem functioneren.

Wat betreft de algehele evaluatie is relevant om te vermelden dat de inhoud van de Waterwet, evenals andere wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving, voor een groot deel zal opgaan in de Omgevingswet. Daarmee lijkt het niet doelmatig om nog een keer afzonderlijk de Waterwet te evalueren. Wel is aan de Tweede Kamer toegezegd dat de Waterwet op twee specifieke onderwerpen zal worden geëvalueerd, te weten de bevoegdheden omtrent indirecte lozingen en het grondwaterbeheer.[147] In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de evaluatie van de bepalingen die worden vermeld in artikel 10.4, tweede lid, uit te stellen tot uiterlijk 1 januari 2025. Een aantal van deze bepalingen wordt namelijk door dit wetsvoorstel gewijzigd. Om te voorkomen dat de evaluatie plaatsvindt terwijl de gewijzigde artikelen nog maar kort in werking zijn, wordt de evaluatie verschoven tot na afloop van de vierde toetsronde. Om te bewerkstelligen dat ook het nieuwe normenstelsel deel zal uitmaken van

[142] Zie heet nieuwe zesde lid van artikel 7.24 Waterwet in artikel I, onderdeel K, van het wetsvoorstel.
[143] Zie ook het advies van de Adviescommissie Water van juli 2014, http://www.adviescommissiewater.nl/adviezen/advies_meerlaagsveiligheid.aspx.
[144] De derde rapportage is in november 2011 aan de Staten-Generaal aangeboden (bijlage bij Kamerstukken II, 2011/12, 31 710, nr. 22). Volgens artikel 2.12 derde lid, Waterwet dient eenmaal per twaalf jaar te worden gerapporteerd.
[145] Die datum ligt vijf jaar na inwerkingtreding van het laatste artikel van deze wet (artikel 6.30).
[146] Wet van 15 mei 2013 tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming), (Stb. 2013, 280).
[147] De Evaluatie indirecte lozingen is op 19 januari 2015 als bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer aangeboden (bijlage bij Kamerstukken II 2015/15, 30 818, H). De evaluatie grondwaterbevoegdheden volgt in de loop van 2015.

deze evaluatie wordt het betrokken artikel van de Waterwet toegevoegd aan de opsomming van te evalueren bepalingen in artikel 10.4, tweede lid.[148]

10.2 Elke 12 jaar aannames toetsen

In het Deltaprogramma 2015 is met de waterveiligheidspartners (waterschappen, provincies en gemeenten) afgesproken dat iedere 12 jaar zal worden bezien of aanpassing van de normering nodig is, als wezenlijke veranderingen zijn opgetreden in de onderliggende aannames. Eén van deze aannames betreft bijvoorbeeld de evacuatiefracties. Ook kan worden gedacht aan het toetsen van de MKBA WV21 en de slachtofferrisicoanalyse WV21 die onder meer ten grondslag liggen aan de bepaling van de hoogte van de normen.[149] Het kabinet heeft deze toezegging vastgelegd in de tussentijdse herziening van het Nationaal Waterplan.[150] De eerste keer zal deze toetsing van de aannames deel uitmaken van de evaluatie, bedoeld in artikel 10.4, tweede lid, van de Waterwet, waarvan – zoals vermeld – ook de nieuwe normen onderwerp zullen zijn. De volgende periodieke beoordelingen zullen plaatsvinden in het kader van de rapportages aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van het veiligheidsbeleid die op grond van artikel 2.13 van de Waterwet iedere 12 jaren dienen plaats te vinden. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de eerstvolgende evaluatie als bedoeld in artikel 2.13, te houden voor 1 januari 2037.[151]

11. Effectbeoordeling

11.1 Effecten van het wetsvoorstel op natuur en milieu

In het milieueffectrapport (plan-MER) dat is uitgebracht in verband met de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan is geconstateerd dat de aanpak met nieuwe normen voor waterveiligheid een wezenlijke verandering betekent. In het Rivierengebied, in Rijnmond-Drechtsteden en Almere leiden de nieuwe normen tot grotere waterveiligheidsopgaven en daarmee tot een risico op negatieve effecten voor milieu en natuur. In de Zuidwestelijke Delta en Noord-Nederland kunnen door innovatieve dijkversterkingen en bouwen met de natuur kansen ontstaan voor milieu en natuur.

De precieze milieueffecten worden pas duidelijk zodra een keuze wordt gemaakt waar de veiligheidsopgave exact neerslaat en bekend is op welke wijze de veiligheidsopgave wordt opgepakt. Bij besluiten over de benodigde dijkversterkingen als gevolg van de nieuwe normen is het in kaart brengen van de milieueffecten derhalve van belang. Dan kunnen kansen voor milieu en natuur worden verzilverd en kunnen – indien nodig – maatregelen worden bepaald om eventuele milieu- en natuureffecten te mitigeren.

Uit de Passende Beoordeling voor de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan blijkt dat er met een adequate inzet van mitigerende maatregelen geen sprake hoeft te zijn van significant negatieve effecten voor Natura-2000 gebieden. Dat geldt ook voor dijkversterkingsmaatregelen als gevolg van de nieuwe normen. Onder ‘mitigerende maatregelen’ worden verstaan aanpassingen van een plan of project (‘uitvoeringsmodaliteiten’) waardoor negatieve effecten van dat plan of project voor Natura-2000 worden voorkomen of beperkt.

11.2 Effecten van het wetsvoorstel voor bedrijven

De nieuwe normering vraagt in een aantal gebieden om versterking van de primaire waterkeringen. Dit kan gevolgen hebben voor bedrijven die op of direct achter een kering zijn gelegen, afhankelijk van de wijze waarop de versterking wordt uitgevoerd. Het gaat om de gebruikelijke gevolgen van dijkversterking, bijvoorbeeld tijdelijk verminderde bereikbaarheid. Soms leidt dijkversterking door koppeling aan gemeentelijke initiatieven echter tot voordelen, zoals betere parkeergelegenheid. Aangezien het gebruik van gronden op en naast waterkeringen al aan beperkingen is gebonden, zullen de effecten op bedrijven klein zijn.

Bedrijven in gebieden waar de (economische) gevolgen van een overstroming groot zijn, worden uiterlijk in 2050 beter beschermd tegen het risico van een overstroming.

[148] Zie artikel I, onderdeel L, van het wetsvoorstel.
[149] Zie paragraaf 2.4.
[150] Tussentijdse wijziging Nationaal Waterplan, blz. 10. Zie paragraaf 2.1.
[151] Zie artikel I, onderdeel I, van het wetsvoorstel.



11.3 Administratieve lasten voor burgers en bedrijven

Dit wetsvoorstel bevat geen verplichtingen voor burgers en bedrijven en heeft daardoor geen effect op de administratieve lasten.

11.4 Eenmalige bestuurlijke lasten

Voor de waterschappen betekent de overstap van een overschrijdingskansnorm naar een overstromingskansnorm dat de wijze waarop een kering moet worden getoetst verandert. De veranderingen in het toetsproces hebben ook invloed op de informatie die beschikbaar moet zijn om de toetsing van een waterkering aan de nieuwe normen goed uit te kunnen voeren. Een deel van deze informatie is de afgelopen jaren al beschikbaar gekomen, bijvoorbeeld als gevolg van het traject VNK. Vanuit het Ministerie van I en M wordt, in overleg met STOWA[152] en de Unie van Waterschappen een traject ontwikkeld om de waterschappen te begeleiden in deze transitie.

11.5 Financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor overheden

Het is nog niet helder welke opgave uit de nieuwe normeringssystematiek zal volgen. Wel heeft Deltares samen met het projectbureau VNK een eerste inschatting gemaakt van de kosten die gemaakt moeten worden om in 2050 te voldoen aan de nieuwe normvoorstellen door middel van dijkversterkingen. Op basis van de gemaakte ramingen is de verwachting dat de kosten vermoedelijk tussen de 11 en de 15 miljard euro liggen.

Op dit moment bedraagt de jaarlijkse bijdrage aan het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) van Rijk en waterschappen tezamen circa 400 miljoen euro per jaar. De waterschappen dragen vanaf 2014 50% bij aan de bekostiging van de waterschapsprojecten (tot een maximum van 181 miljoen euro per jaar, exclusief indexering).[153] Versterkingen van rijkskeringen worden volledig door het Rijk bekostigd. Tot 2028 worden vrijvallende middelen uit het HWBP-2 naar rato van de bijdrage van Rijk en waterschappen toegevoegd aan het budget voor het nieuwe HWBP om het investeringsniveau van het nieuwe HWBP stapsgewijs te kunnen verhogen.

In 2017 start op basis van de nieuwe normering de vierde toetsronde, waarin met de nieuwe normen zal worden getoetst. Dat betekent dat de verkenning voor de eerste projecten die voortkomen uit deze toetsronde, vanaf 2019 zou kunnen starten. Wanneer een primaire kering versterkt wordt, is afhankelijk van de mate van urgentie. Omdat er een forse inspanning nodig is om in 2050 aan de nieuwe normen te voldoen is afgesproken dat de middelen die vrijvallen bij het HWBP2 worden gebruikt om het tempo van de versterkingsmaatregelen die nodig zijn vanwege de nieuwe normering, stapsgewijs op te voeren. Door de vrijgevallen middelen op deze manier te gebruiken kunnen de financiële bijdragen van het Rijk en de waterschappen aan de versterking van primaire waterkeringen die in beheer zijn bij de waterschappen tot 2028 ongewijzigd blijven ten opzichte van de huidige regeling. In 2023 zijn de uitkomsten van de vierde toetsronde beschikbaar. Op basis daarvan zal worden bezien wat de budgettaire consequenties hiervan zijn.

Het nieuwe waterveiligheidsbeleid biedt in de toekomst meer veiligheid. Het is ook efficiënter, omdat het gerichter investeren in waterveiligheid mogelijk maakt. Voortzetting van het huidige systeem zou de kosten voor waterveiligheid de komende periode aanmerkelijk hoger maken. Niet langer worden dezelfde normen voor een hele dijkring gehanteerd, maar zullen er normen per traject gelden. Deze normen zijn mede gebaseerd op de gevolgen van een overstroming voor het achterliggende gebied.

12. Consultatie, uitvoerbaarheidstoets en handhaafbaarheidstoets

12.1 Inleiding

In de periode van 23 april tot en met 4 juni 2015 heeft de internet- en bestuurlijke consultatie over de voorgestelde wijziging van de Waterwet plaatsgevonden. Daarnaast hebben Rijkswaterstaat (RWS) en de Unie van Waterschappen beiden een uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft een Handhaafbaarheids-, Uitvoerings- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd.

12.2 Uitvoerbaarheidstoets Rijkswaterstaat

In algemene zin wordt gesteld dat de wetswijziging uitvoerbaar is voor Rijkswaterstaat (RWS).

[152] De Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) is het kenniscentrum van regionale waterbeheerders in Nederland.
[153] Artikel 7.24 van de Waterwet.

RWS geeft aan een voorkeur te hebben voor het expliciet opnemen van de ondergrensgetallen in bijlage II van de wet, al is het systeem met een signaleringsnorm en een omrekenfactor voor de ondergrens in de wet volgens RWS wel uitvoerbaar. RWS vraagt zich af het gerechtvaardigd is om voor zandige-kusttrajecten de signaleringsnorm en de ondergrens aan elkaar gelijk te stellen. RWS stelt ook dat voor deze trajecten een lange 'besteltijd' nodig is. Daarnaast merkt RWS op dat volgens de memorie van toelichting bijtrajecten waarbij de huidige kering meer bescherming biedt dan nodig is volgens de nieuwe normering, de huidige fysieke constructie in stand wordt gelaten. RWS vraagt zich af of bij de toetsing van dergelijke keringen met de oude of de nieuwe norm getoetst moet worden en hoe lang een eventueel overgangsregime in stand blijft. Ten slotte geeft RWS aan dat de exacte invulling en gevolgen voor RWS als beheerder pas meer inzichtelijk worden wanneer het Wettelijk Toets Instrumentarium (WTI) beschikbaar is. Daarnaast is het in zijn algemeenheid van belang dat behalve het WTI ook de relevante ontwerpleidraden en mogelijk ook de beleidslijnen op korte termijn worden geëvalueerd en/of aangepast worden.

Ook in de internetconsultatie zijn opmerkingen gemaakt over het feit dat in bijlage II van de wet alleen de signaleringsnormen zijn opgenomen. Dit heeft niet geleid tot een aanpassing van deze bijlage, zoals in paragraaf 12.6 wordt toegelicht. Ten aanzien van de zandige kust is het wetsvoorstel aangepast. Ook voor de zandige kust zal worden gewerkt met een ondergrens die een factor drie groter is dan de signaleringsnorm. Over keringen die op dit moment meer bescherming bieden dan nodig is volgens de nieuwe normering, worden in het kader van de zorgplicht afspraken gemaakt. Deze afspraken zullen naar verwachting niet leiden tot aanpassing van de wet of de toelichting. Dat RWS de gevolgen van dit wetsvoorstel pas volledig kan overzien als ook alle onderliggende regelgeving beschikbaar is, wordt door de regering onderschreven. Op dit moment wordt hard gewerkt aan de totstandkoming van het WTI. Hierbij worden de keringbeheerders betrokken. Als het ontwerp van de onderliggende regelgeving gereed is, zullen de keringbeheerders hierover worden gehoord.

12.3 Uitvoerbaarheidstoets Unie van waterschappen

De Unie van waterschappen (UvW) kan namens de waterschappen instemmen met de nieuwe benadering en steunt de wetswijziging.

De UvW vraagt aandacht voor verschillende aspecten van het toetsproces. Zo wordt opgemerkt dat de haalbaarheid van de normen sterk afhankelijk is van de invulling van het toetsinstrumentarium en de toepassing van het ontwerpinstrumentarium. Bij de ontwikkeling van deze instrumenten moet ervoor gezorgd worden dat een praktisch toepasbaar en realistisch toets- en ontwerpinstrumentarium en -proces ontstaat. De UvW stelt daarom voor het toetsproces in te richten als een groeimodel. Ook stelt de UvW dat de aanvullende eis voor dijktrajecten die extra hydraulische belasting kunnen ondervinden door het gebruik van een watersysteem voor waterberging en het hanteren van een systeem met een signaleringsnorm en een daarvan afgeleide ondergrens, niet mogen leiden tot de noodzaak om een kering twee keer te toetsen. De door de UvW genoemde aspecten worden meegenomen bij de verdere ontwikkeling van het toets- en ontwerpinstrumentarium. Voordat het toetsinstrumentarium wordt vastgesteld, zullen de waterschappen hierover worden gehoord.

De UvW zou graag een andere invulling willen zien van artikel 2.2 van de Waterwet, zoals gewijzigd door dit wetsvoorstel. De UvW pleit voor een uniform, robuust stelsel dat gebaseerd is op een aantal basisregels, waarbij de nadere detaillering gevonden wordt in onderliggende regelgeving. Daarbij zou het onderscheid tussen overstromingskansen en faalkansen kunnen verdwijnen. Ook de kans op niet-sluiten zou dan niet in de wet hoeven te worden geregeld. Verder pleit de UvW ervoor om voor de zandige kust ook het systeem van een signaleringsnorm en een daarvan afgeleide ondergrens te hanteren. Verder zouden de aanvullende eisen in verband met mogelijke waterberging in het Volkerak-Zoommeer kunnen worden verdisconteerd in de norm. Ten slotte bepleit de UvW om de normen voor waterveiligheid ook in de Omgevingswet op wetsniveau vast te leggen.

Bij de verankering van de nieuwe normering is er voor gekozen om de normen zo transparant mogelijk in het wetsvoorstel op te nemen. Daarbij worden alle relevante aspecten van de normering op hetzelfde wetsniveau geregeld. In het voorliggende wetsvoorstel is de keuze om alle typen normen op wetsniveau te regelen gehandhaafd. De afwijkende factor voor het berekenen van de ondergrens voor de zandige kust is wel uit het wetsvoorstel geschrapt. Verder is onderdeel 4.3.7, waarin de onderbouwing wordt gegeven van de extra functionele eisen aan waterbergende keringen, verduidelijkt.

De UvW merkt op dat de voorgestelde wetswijziging weinig perspectief biedt voor slimme combinaties. Daarom wordt door UvW gevraagd de komende periode voldoende beleid en instrumenten te ontwikkelen ten aanzien van slimme combinaties. Zoals in paragraaf 9.5 is vermeld is het beleid voor slimme combinaties nog onvoldoende uitgewerkt om hiervoor nu een wettelijke voorziening te kunnen treffen. Door middel van pilots met slimme combinaties wordt hieraan gewerkt.

Ten slotte vraagt de UvW om het afschaffen van de provinciale goedkeuring van de kostentoedelingsverordening, waartoe in 2011 in het Bestuursakkoord Water een afspraak is gemaakt met het Interprovinciaal Overleg (IPO), in deze wetswijziging mee te nemen. Aan dit verzoek is gehoor gegeven.

12.4 Handhaafbaarheidstoets Inspectie Leefomgeving en Transport

De ILT merkt op dat het wetsvoorstel, met inachtneming van een aantal aandachtspunten, handhaafbaar en uitvoerbaar is. Daarbij stelt de ILT dat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid sterk samenhangen met de ministeriële regelingen, die nog in ontwikkeling zijn. Aandachtspunt is dat voor de inrichting van het proces van de veiligheidsbeoordeling en de totstandkoming van het wettelijk toetsinstrumentarium de voorbereidingstijd erg beperkt is. De ILT ziet dit als risico voor een succesvolle start van de invoering van de nieuwe veiligheidsnormen per 1 januari 2017. Ook op het vlak van het gereedmaken van de ICT ziet de ILT risico’s, vanwege de vereiste ontwikkeling van de software en de informatiehuishouding en de ervaring dat het erg veel tijd kost om nieuwe software operationeel te krijgen.

Met dit wetsvoorstel wordt de overstap gemaakt van de overschrijdingskansbenadering naar de overstromingskansbenadering. Dit betekent dat veranderingen nodig zijn in het toets- en ontwerpinstrumentarium en in de informatiehuishouding bij de keringbeheerders. De keringbeheerders en I en M (beleid en inspectie) werken samen om in 2017 met de nieuwe aanpak aan de slag te kunnen. Er is een opleidingenprogramma opgezet en keringbeheerders wisselen onderling kennis en ervaring uit. Verder wordt in samenwerking met het Informatiehuis Water gewerkt aan een gezamenlijk systeem voor dataverzameling en -beheer. Daarbij wordt voortgebouwd op de kennis en ervaring die afgelopen toetsrondes zijn opgedaan. Ook worden marktpartijen bij de implementatie betrokken.

12.5 Bestuurlijke consultatie

Aan het IPO en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is in het kader van de bestuurlijke consultatie om een reactie gevraagd op het wetsvoorstel.

Het IPO is positief over de nieuwe benadering. Wel wordt gevraagd om een aantal aanpassingen van het wetsvoorstel. Zo pleit het IPO voor het opnemen van zowel de signaleringsnorm als de ondergrens in de tabel in bijlage II, omdat dit meer recht doet aan het belang van beide normen. Het IPO vraagt om de ondergrens een duidelijkere positie in de wet te geven. Daarnaast wordt gevraagd om vast te leggen voor welke dijktrajecten vanwege groepsrisico of grote economische schade een hogere norm geldt. Het IPO geeft aan dat een ondergrens van 1:100 per jaar een te grote kans is. Verder stelt het IPO voor om een overgangsbepaling aan de wet toe te voegen voor c-keringen die door de status van regionale kering krijgen.

Naar aanleiding van deze reactie is besloten om een overgangsbepaling op te nemen voor de bedoelde c-keringen. Hierin wordt geregeld dat de provinciale normen voor deze keringen voor 1 januari 2019 moeten zijn vastgesteld en dat de keringen in de tussentijd ten minste gelijke veiligheid moeten bieden als op 1 januari 2017. Aan de tabel in de nieuwe bijlage II bij de Waterwet zullen geen ondergrenzen worden toegevoegd. Door de vaste factor tussen signaleringsnorm en ondergrens, welke zal worden opgenomen in artikel 2.2, vierde lid, van de Waterwet, volgt rechtstreeks uit die bepaling wat voor elk dijktraject de ondergrens is. Het belang van beide normen blijkt daarnaast al uit het feit dat zowel de signaleringsnorm als de ondergrens in hetzelfde wetsartikel worden geregeld. Ook wordt in bijlage II niet vastgelegd welk traject basisbescherming geeft en welk traject extra bescherming moet bieden. Deze informatie is wel beschikbaar in de rapporten die ten grondslag hebben gelegen aan de normering, maar heeft met de vastlegging van de normen in de wet geen toegevoegde waarde meer. Ten slotte is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel duidelijk beschreven welke positie de ondergrens heeft in het nieuwe systeem. Vanwege het belang van de ondergrens, zal het nodig zijn om een kering die niet meer voldoet aan de signaleringsnorm, maar nog niet is versterkt, opnieuw te toetsen in de volgende toetsronde. Dit is besproken in onderdeel 6.2.4.

Het IPO vraagt in zijn reactie ook aandacht voor een goede implementatie van de wet, onder andere door een zorgvuldige communicatie over de achtergronden en gevolgen van de nieuwe waterveiligheidsaanpak en door te zorgen voor een werkbaar toetsinstumentarium. Door alle partijen die betrokken zijn geweest bij het deltaprogramma wordt hard gewerkt aan een goede implementatie.

Het IPO wijst op de samenhang tussen dijkbeheer en rivierbeheer. Dit komt in twee aspecten tot uiting. Ten eerste blijft het van belang dat de rivierbeheerder maatregelen neemt als niet aan de legger wordt voldaan. Daarnaast vraagt het IPO aandacht voor de kosten van rivierverruiming. Voor dijkversterking zijn conform artikel 7.24 van de Waterwet structureel middelen beschikbaar. Voor de meerkosten van rivierverruiming zijn die middelen er niet en moet steeds gezocht worden naar de financiële middelen voor rivierverruiming. Aangezien bij rivierverruiming steeds op basis van de kosten en baten per

maatregel voor de verschillende partijen gekeken moet worden naar een goede manier om de meerkosten te dekken, is het niet nodig in dit wetsvoorstel een structurele regeling voor de financiering van de meerkosten op te nemen.

Ten slotte vraagt het IPO aandacht voor het afschaffen van het begrip dijkring, mede in relatie tot de hoge gronden. Op de kaarten in de huidige Waterwet worden hoge gronden aangeduid voor zover zij onderdeel zijn van dijkringen, maar hieraan worden in de wet geen beheertaken verbonden. Wel worden ze als onderdeel van de dijkring betrokken in de periodieke verslagen aan de Eerste en Tweede Kamer over de waterstaatkundige toestand van de dijkringen. Ook worden de kaarten gebruikt door de provincies bij de vergunningverlening voor ontgrondingen op basis van de Ontgrondingenwet. Met het loslaten van de dijkringgedachte vervult een deel van de hoge gronden geen rol meer bij de waterveiligheid. Andere hoge gronden vervullen die rol nog wel. De komende tijd zal in beeld worden gebracht welke hoge gronden dit betreft en wat er nodig is om ervoor te zorgen dat deze gronden die functie kunnen blijven vervullen.

De VNG laat in haar reactie weten de huidige opzet van de wetswijziging te steunen. De VNG merkt op dat het nodig is om gemeenten vroegtijdig te betrekken bij dijkversterkingsmaatregelen om de ruimtelijke implicaties in te kunnen schatten en slimme combinaties en meekoppelen mogelijk te maken. Daarom vraagt de VNG de vroegtijdige betrokkenheid van het bevoegd gezag voor de ruimtelijke ordening in de toelichting op de wet een plek te geven. Verder vraagt de VNG om bij de voorgestelde evaluatie in 2024 ook aandacht te besteden aan de vraag of bij dijkmaatregelen die ingrijpende maatschappelijke impact of kosten tot gevolg hebben, de mogelijkheid van andersoortige ruimtelijke maatregelen is onderzocht.

In paragraaf 7.3 is vermeld dat provincies en gemeenten een rol spelen bij het verkennen of het gewenste beschermingsniveau voor het achterliggende gebied het beste kan worden gerealiseerd door dijkversterking, rivierverruiming of een slimme combinatie. Ook kunnen gemeenten en provincies bezien welke meekoppelkansen zich in het gebied voordoen. In de evaluatie kan ook aandacht besteed worden aan de vraag of meekoppelkansen en slimme combinaties voldoende in beeld worden gebracht bij ingrijpende versterkingsmaatregelen.

12.6 Internetconsultatie

De internetconsultatie heeft 15 reacties opgeleverd, welke hieronder samengevat en geclusterd worden weergegeven. Tevens is vermeld of de opmerkingen tot aanpassingen van de wet of toelichting hebben geleid.

Signaleringsnormen en ondergrenzen

De reacties hebben voor een groot deel betrekking op de keuzes die in het wetsvoorstel zijn gemaakt ten aanzien van de signaleringsnormen en ondergrenzen. In de reacties wordt aandacht gevraagd voor het belang van de ondergrenzen voor de uitvoeringspraktijk. In wet- en regelgeving (waaronder de Eurocode en het Bouwbesluit) hebben normen de betekenis van grenswaarden. De signaleringsnorm brengt enkel een grondslag voor subsidieverstrekking met zich mee. Opname van de getalswaarden van de ondergrenzen ligt volgens de indieners om die reden meer voor de hand. In lagere wetgeving zou invulling gegeven kunnen worden aan de wens van beheerders om tijdig met de voorbereiding van versterkingen te kunnen starten.

Het belang van ondergrenzen wordt door de regering onderschreven. De reacties hebben – mede vanwege het feit dat dit wetsvoorstel de uitkomsten weergeeft van intensief overleg met de bestuurlijke koepels – niet tot aanpassing geleid. In bijlage II bij de wet zijn de getalswaarden van de signaleringsnormen opgenomen. Na overschrijding van de signaleringsnorm bestaat de mogelijkheid om subsidie aan te vragen voor versterkingsmaatregelen. De ondergrens staat voor het niveau waar de waterkering ten minste aan moet voldoen. Door de vaste factor tussen signaleringsnorm en ondergrens, welke is opgenomen in artikel 2.2, vierde lid, kan voor elk dijktraject worden bepaald wat de ondergrens is. Vanwege de wens om af te stappen van het systeem waarbij een kering wordt 'afgekeurd', waarna het soms nog lang kan duren voordat de kering op orde is, is ervoor gekozen om de signaleringsnorm een prominente plaats te geven in het wetsvoorstel. Opname van zowel signaleringsnormen, als (een factor voor) ondergrenzen biedt naast mogelijkheden om tijdig te versterken ook transparantie over het minimale beschermingsniveau.

Overstromingskansen en faalkansen

Er zijn door de indieners voorts opmerkingen gemaakt over de vijf verschillende typen normen. Vooral het onderscheid tussen overstromingskansen en faalkansen roept vragen op, omdat beide type normen volgens de indieners betrekking hebben op verlies van waterkerend vermogen.

Het onderscheid in overstromingskansen en faalkansen wordt gemaakt, omdat aan de keringen waarvoor de verschillende kansen gelden, ook verschillende eisen moeten worden gesteld. Beide normen hebben betrekking op verlies van waterkerend vermogen, maar niet ieder verlies van waterkerend vermogen kan worden gezien als falen van de kering. Paragraaf 4.3 is naar aanleiding van de consultatie uitgebreid.

In enkele reacties wordt de vraag gesteld of het wel nodig is om bepaalde normen op wetsniveau te regelen, zoals de norm voor compartimenterende keringen of de kans op niet-sluiten voor stormvloedkeringen.

De keuze om alle typen normen op wetsniveau te regelen is in het voorliggende wetsvoorstel gehandhaafd. De primaire waterkeringen hebben alle een belangrijke functie in de bescherming tegen overstromingen met dodelijke slachtoffers of grote economische schade tot gevolg. Hoewel het soort norm kan verschillen, zijn zij alle in hoge mate van belang voor het waarborgen van de veiligheid. Daarom is ervoor gekozen om alle normen op hetzelfde niveau te regelen, in dit geval op wetsniveau. Door meerdere indieners is het belang van normering op wetsniveau ook benadrukt.

Afwijkingsbevoegdheid

Over de afwijkingsbevoegdheid van de minister in artikel 2.2, vijfde lid, werd tijdens de consultatie opgemerkt dat die niet zou moeten leiden tot aanpassing van de ondergrens, maar van de signaleringsnorm. Aansluitend op de deltabeslissing waterveiligheid, is de signaalwaarde centraal gesteld in het wetsvoorstel. Deze opmerking heeft daarom niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel.

Volkerak-Zoommeer

Ook zijn er vragen gesteld over de relatie tussen de overstromingskans voor de keringen langs het Volkerak-Zoommeer en de aanvullende norm voor die keringen in verband met de waterberging. Naar aanleiding van deze vragen is in onderdeel 4.3.7 een uitgebreidere toelichting opgenomen over de normen voor de keringen rond het Volkerak-Zoommeer.

Uitzondering zandige kust

Door een aantal partijen zijn opmerkingen gemaakt over de afwijkende factor waarmee voor de zandige kust de ondergrens van de signaleringsnorm wordt afgeleid. Daarom is de afwijkende factor voor de zandige kust geschrapt. Er zijn slechts enkele trajecten die daadwerkelijk alleen uit zand bestaan. Daarom zal ook voor de twaalf duintrajecten de hoofdregel, dat wil zeggen een factor 3, gaan gelden. Dit heeft geen consequenties voor het beoogde beschermingsniveau in de duingebieden.

Verschillende normen langs dezelfde rivier

De gemeente West Maas en Waal heeft aandacht gevraagd voor het feit dat deze gemeente het basisbeschermingsniveau krijgt, terwijl de keringen in omliggende gemeenten een hogere norm krijgen. De gemeente is bang daardoor in de toekomst een potentieel overloopgebied te worden. De gemeente vraagt daarom in de wet een afwijkingsbevoegdheid op te nemen om een andere overstromingskans voor een gebied vast te stellen op basis van het bijzondere karakter van het gebied en de bijzondere omstandigheden van het geval. In de wijziging van de Waterwet is een afwijkingsbevoegdheid opgenomen op basis waarvan de minister een andere factor kan vaststellen om de ondergrens vast te stellen. De normen, zoals die nu worden opgenomen in de wet, zijn gebaseerd op een analyse van de gevolgen van een mogelijke overstroming. Daarom wordt dit voorstel om een andere overstromingskans vast te stellen niet overgenomen. Wel bestaat elke 12 jaar de mogelijkheid om te bezien of aanpassing van de normering nodig is als wezenlijke veranderingen zijn opgetreden in de onderliggende aannames.

Ondergrens voor trajecten met een signaleringsnorm van 1:300

Ten slotte wordt in de reacties ingegaan op de ondergrens voor de keringen waarvan de signaleringsnorm 1:300 is en wordt de wens geuit voor bepaalde gebieden de ondergrens gelijk te stellen aan de signaleringsnorm, waardoor het gebied extra bescherming krijgt ten opzichte van het beschermingsniveau dat ten grondslag ligt aan de normspecificatie in het Deltaprogramma. Zoals in hoofdstuk 5 is besproken, passen zowel de getallen die horen bij de signaleringsnorm als de getallen die horen bij de ondergrens binnen de beschermingsniveaus die zijn opgenomen in het Deltaprogramma.

Andere norm of trajectindeling

Enkele reacties bevatten voor een aantal specifieke trajecten voorstellen voor aanpassing van de



signaleringsnorm, voor een andere trajectindeling of een andere ondergrens. In de gevallen waarin de voorstellen werden onderbouwd door berekeningen overeenkomstig het nieuwe waterveiligheidsbeleid, zijn deze voorstellen overgenomen.

Artikelsgewijze deel

Artikel I

Onderdeel A (wijziging art. 1.1 Waterwet)

Als gevolg van het beoogde nieuwe normenstelsel zijn enkele wijzigingen in de begripsbepalingen van de Waterwet nodig.

Wijziging begripsbepaling buitenwater, vervallen begripsbepaling dijkring en introductie begripsbepaling dijktraject

De voorstellen voor het wijzigen van de begripsbepaling van buitenwater enerzijds en het laten vervallen van de begripsbepaling van dijkring en het introduceren van de begripsbepaling van dijktraject anderzijds zijn toegelicht in de onderdelen 4.3.1 respectievelijk 4.2.1 van de toelichting.

Begripsbepaling faalkans

Artikel I, onderdeel C, introduceert in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, van de Waterwet het begrip faalkans. Met het oog daarop wordt in artikel I, onderdeel A, ‘faalkans’ aan de begripsbepalingen in artikel 1.1 van de Waterwet toegevoegd. Het begrip faalkans heeft betrekking op verlies van waterkerend vermogen van voorliggende dijktrajecten (zie paragraaf 4.3.5). Voorbeelden zijn de Afsluitdijk en de Maeslantkering. Deze dijktrajecten bieden beveiliging tegen overstroming door een rivier- of zeearm geheel of alleen onder bijzondere omstandigheden af te sluiten. Op deze manier beperken zij de hydraulische belasting op achterliggende dijktrajecten. Verlies van waterkerend vermogen heeft bij een dergelijk dijktraject tot gevolg dat de hydraulische belasting op een achterliggend dijktraject substantieel wordt verhoogd. ‘Substantieel’ wil zeggen dat de hydraulische belasting dusdanig toeneemt dat er een reëel risico bestaat dat het achterliggende dijktraject bezwijkt. De hydraulische belasting wordt dan hoger dan de krachtens artikel 2.3 van de Waterwet vastgestelde belasting waarop de prestaties van het achterliggende dijktraject zijn afgestemd. De dijktrajecten waarvoor een faalkans gaat gelden, worden aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, van de Waterwet (nieuw) (zie artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel). De faalkansen worden vastgesteld in de tabel in de nieuwe bijlage II bij de Waterwet (zie artikel I, onderdeel O, van dit wetsvoorstel).

Begripsbepaling overstromingskans

Voor de meeste dijktrajecten wordt een overstromingskans vastgesteld (zie artikel I, onderdeel C). Het gaat om dijktrajecten die het achterland direct beschermen tegen overstroming door buitenwater[154], dijktrajecten die alleen in bijzondere omstandigheden buitenwater keren (compartimenterende dijktrajecten)[155] en dijktrajecten langs een gebied dat kan worden ingezet voor waterberging[156]. Met het oog daarop wordt in artikel 1.1 van de Waterwet een begripsbepaling van overstromingskans opgenomen. Met ‘substantieel’ wordt bedoeld dat de economische schade omvangrijk is. Dat volgt ook uit het feit dat er sprake is van een zodanige overstroming dat er dodelijke slachtoffers kunnen vallen. Het begrip overstromingskans wordt verder toegelicht in paragraaf 4.1 en onderdeel 4.3.3 van deze toelichting. De overstromingskans wordt per dijktraject vastgesteld in de tabel in de nieuwe bijlage II bij de Waterwet (zie artikel I, onderdeel O).

Voor dijktrajecten als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel a, wordt de overstromingskans uitgedrukt in een kans *per jaar*, voor dijktrajecten als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, als een overstromingskans *per keer* dat er buitenwater dan wel extra buitenwater moet worden gekeerd.

Wijziging begripsbepaling primaire waterkering

Tot nu toe bevat de Waterwet een begripsbepaling van primaire waterkering waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat een dergelijke kering tot een dijkring behoort of vóór een dijkring is gelegen.

---

[154] Artikel 2.2, eerste lid, onderdeel a, Waterwet (nieuw).
[155] Artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c, Waterwet (nieuw).
[156] Artikel 2.2, tweede lid, Waterwet (nieuw).

Vanwege het laten vervallen van het begrip dijkring wordt voorgesteld de begripsbepaling van primaire waterkering aan te passen.

Een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is dat buitenwater wordt gekeerd ‘aan de voordeur’.[157] Dit wil zeggen dat het beoogde beschermingsniveau wordt gerealiseerd door ofwel een primaire waterkering die rechtstreeks bescherming biedt tegen overstroming door buitenwater, ofwel door een voorliggende primaire kering. Ook compartimenterende keringen bieden bescherming tegen buitenwater, zij het indirect. Alle verschillende typen waterkeringen die worden onderscheiden in dit wetsvoorstel (artikel I, onderdeel C), hebben met elkaar gemeen dat zij bescherming bieden tegen overstroming door buitenwater. Dit kenmerk van een primaire waterkering wordt in de nieuwe begripsomschrijving tot uitdrukking gebracht.

Onderdeel B (wijziging art. 1.3 Waterwet)

Artikel 1.3, eerste lid

De in onderdeel B voorgestelde wijzigingen van artikel 1.3, eerste lid, van de Waterwet bewerkstelligen dat de primaire waterkeringen op de overzichtskaarten in bijlage I bij de Waterwet in de nieuwe indeling in dijktrajecten worden weergegeven. De aanduiding op kaarten heeft als doel duidelijk te maken welke keringen primair zijn, waar deze primaire waterkeringen gelegen zijn en hoe zij ingedeeld zijn in dijktrajecten. Bijlage I bij de Waterwet wordt door artikel I, onderdeel M, van dit wetsvoorstel gewijzigd.

Artikel 1.3, tweede lid

In het nieuwe tweede lid van artikel 1.3 wordt geregeld waar een dijktraject precies begint en eindigt. Dat is van belang, omdat een dijktraject vaak grenst aan een ander dijktraject. Voor aan elkaar grenzende dijktrajecten kunnen immers verschillende normen gelden. Voor het bepalen van de grenzen wordt gebruikgemaakt van rijksdriehoekscoördinaten. De lijn loodrecht op een dijktraject door het punt dat wordt aangeduid door de rijkdriehoekscoördinaten, begrenst een dijktraject. Artikel I, onderdeel N, bepaalt dat in de nieuwe bijlage IA van de Waterwet een tabel wordt opgenomen waarin per dijktraject de rijksdriehoekscoördinaten behorend bij de begin- en eindpunten worden vermeld.

Onderdeel C (wijziging art. 2.2 Waterwet)

In verband met de nieuwe normering wordt in onderdeel C van artikel I voorgesteld de bestaande tekst van artikel 2.2 te vervangen door een nieuwe tekst.

Artikel 2.2, eerste lid

Onderdelen a en b

De onderdelen a en b van het eerste lid voorzien in het vaststellen van zogenoemde signaleringsnormen. Zoals in hoofdstuk 5 is toegelicht, is overschrijding van de signaleringsnorm het eerste signaal dat het beschermingsniveau van het dijktraject afneemt. Voor vrijwel alle dijktrajecten, ongeacht het type primaire waterkering (duin, harde waterkering, stormvloedkering, afsluitdam, etc.), gaat een signaleringsnorm gelden. Alleen voor compartimenterende keringen, die onder normale omstandigheden geen water keren, wordt geen signaleringsnorm vastgesteld (zie de toelichting bij artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c).

Voor dijktrajecten als bedoeld in onderdeel a, is de signaleringsnorm een overstromingskans per jaar. De bepaling is van toepassing op de dijktrajecten die het achterland direct beschermen tegen buitenwater. Zie voor dit type dijktrajecten en de daarvoor geldende normen de onderdelen 4.3.3 en 4.3.4. Voor de dijktrajecten die worden genoemd in onderdeel b, geldt een faalkans per jaar. Het betreft voorliggende keringen. Dit type dijktrajecten en de bijbehorende normen worden besproken in de onderdelen 4.3.3 en 4.3.5. Zie voor de begrippen overstromingskans en faalkans artikel I, onderdeel A, en de bijbehorende toelichting.

De normen worden per dijktraject vastgesteld in de nieuwe bijlage II bij de Waterwet (zie artikel I, onderdeel O, van dit wetsvoorstel).

[157] Zie onderdeel 2.4.2.

Onderdeel c

In onderdeel c wordt geregeld dat een overstromingskans wordt vastgesteld voor compartimenterende keringen, die onder normale omstandigheden geen water keren. In bijlage II wordt een zodanige norm vastgesteld voor de Diefdijk (zie artikel I, onderdeel O). De redenen zijn toegelicht in onderdeel 4.3.6. Voor een compartimenteringskering wordt geen overstromingskans per jaar vastgesteld, maar een overstromingskans per keer dat hydraulische belasting optreedt door het bezwijken van een daarvoor liggende primaire waterkering.

Artikel 2.2, tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat in bijlage II van de Waterwet een aanvullende norm wordt opgenomen voor primaire waterkeringen die liggen langs een oppervlaktewaterlichaam dat onder extreme omstandigheden tijdelijk extra water moet bergen of afvoeren (zie onderdeel 4.3.7 van deze toelichting). In bijlage II wordt voor de desbetreffende trajecten zowel de overstromingskans bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, als de aanvullende overstromingskans vermeld (zie artikel I, onderdeel O). De aanvullende norm is geformuleerd als een voorwaardelijke overstromingskans. Dat wil zeggen dat het dijktraject met de in bijlage II bepaalde maximale overstromingskans berekend moet zijn op extra hydraulische belasting bij inzet van de maatregel.

Dit wetsvoorstel voorziet alleen in aanvullende overstromingskansen voor de dijktrajecten langs het Volkerak-Zoommeer. Op termijn kunnen op basis van het tweede lid aan bijlage II ook andere trajecten worden toegevoegd.

Artikel 2.2, derde lid

In het derde lid is geregeld dat in bijlage II van de Waterwet een aanvullende norm wordt opgenomen voor stormvloedkeringen. Het betreft de Maeslantkering, de Hartelkering, de stormvloedkering in de Hollandsche IJssel en de Ramspolkering, die alle worden beheerd door Rijkswaterstaat. Deze keringen bevatten beweegbare onderdelen. De keringen worden alleen in extreme omstandigheden gesloten; onder normale omstandigheden zijn zij open. Het niet-sluiten van de kering, op een moment dat de kering gesloten moet worden, heeft waterstandsverhoging in het achterliggende gebied tot gevolg. Het betreft een faalmechanisme dat niet in de faalkans, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, tot uitdrukking komt. Om die reden worden aan dit type kering aanvullende eisen gesteld. Dit houdt in dat een kans op niet-sluiten wordt vastgesteld waaraan de stormvloedkering ten minste moet voldoen. De stormvloedkering moet met die kans berekend zijn op niet-sluiten telkens als zich een situatie voordoet waarin deze gesloten moet worden. Deze aanvullende norm geldt naast de signaleringsnorm die ingevolge artikel 2.2, eerste lid, onder b, in bijlage II voor de stormvloedkering wordt vastgesteld (zie voor een nadere toelichting onderdeel 4.3.8).

Voor de Oosterscheldekering wordt in bijlage II geen kans op niet-sluiten vastgesteld. De redenen zijn toegelicht in onderdeel 4.3.8.

Artikel 2.2, vierde lid

Het vierde lid geeft de verhouding weer tussen enerzijds de overstromingskans, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, en de faalkans, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b,- zogenoemde signaleringsnormen – en anderzijds de overstromingskans en de faalkans waarop een dijktraject ten minste berekend moet zijn – zogenoemde ondergrenzen. In onderdeel 5.3.2 van de toelichting is de keuze voor de factor drie als vermenigvuldigingsfactor toegelicht.

Om de ondergrenzen te kunnen indelen in dezelfde klassen als gehanteerd worden voor de signaleringsnormen, wordt het na vermenigvuldiging met drie verkregen getal zo nodig afgerond naar de dichtstbijzijnde klasse. Dit is aan de orde als het getal kleiner is dan 1/300, maar groter dan 1/1000, als het getal kleiner is dan 1/3.000, maar groter dan 1/10.000 en als het getal kleiner is dan 1/30.000, maar groter dan 1/100.000. De ondergrens wordt in het vierde lid in die gevallen vastgesteld op respectievelijk 1/300, 1/3.000 en 1/30.000. Is de signaleringsnorm bijvoorbeeld 1/10.000, dan wordt voor het vaststellen van de ondergrens het na vermenigvuldiging met drie verkregen getal, 1/3333, afgrond op 1/3000. Bij een signaleringsnorm van 1/30.000, 1/3.000 of 1/300 is na vermenigvuldiging met een factor drie geen afronding nodig. Vermenigvuldiging van bijvoorbeeld 1/30.000 met drie komt immers precies uit op 1/10.000.

De overstromingskansen bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, en het tweede lid, en de faalkans voor stormvloedkeringen, bedoeld in het derde lid, geven weer waaraan een dijktraject of stormvloedkering ten minste moet voldoen als zich een bepaalde situatie voordoet. Omdat het dijktraject of de stormvloedkering gedurende de gehele levensduur met dezelfde kans op die situatie berekend moet zijn,

zijn deze normen geen signaleringsnormen. Om die reden worden van deze normen geen ondergrenzen afgeleid.

Artikel 2.2, vijfde lid

In het vijfde lid wordt voorgesteld aan de Minister van I en M de bevoegdheid te geven van de in het vierde lid bepaalde relatie tussen de signaleringsnorm en de ondergrens af te wijken. De bevoegdheid is bedoeld voor gevallen waarin bijzondere kenmerken van een dijktraject het noodzakelijk maken voor het bepalen van de ondergrens een andere factor te hanteren (zie voor een nadere toelichting paragraaf 5.5). De beheerder moet hiertoe een aanvraag indienen bij de minister waarin hij motiveert waarom voor het desbetreffende dijktraject van het vierde lid moet worden afgeweken en onderbouwt welke andere factor zou moeten gelden. Hoewel er vele belanghebbenden kunnen zijn bij een besluit tot vaststelling van een andere factor, heeft alleen de beheerder de mogelijkheid een aanvraag in te dienen.

Bij de behandeling van de aanvraag zal de minister beoordelen of met de voorgestelde factor nog steeds het voor het dijktraject bepaalde beschermingsniveau wordt geboden. Dit is het basisbeschermingsniveau met een aanvulling daarop daar waar bij een overstroming grote aantallen slachtoffers en grote economische schade te verwachten zijn of vitale en kwetsbare infrastructuur wordt bedreigd (zie onderdeel 4.3.1 van deze toelichting).De minister kan om de redenen die zijn uiteengezet in paragraaf 5.5, geen factor vaststellen die kleiner is dan één of groter is dan vijf.

Er wordt voorgesteld in het vijfde lid, onderdeel b, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing te verklaren. De reden is dat het besluit van de minister om een andere factor (en daarmee een andere ondergrens) vast te stellen potentieel een groot aantal belanghebbenden raakt. Dit biedt aan hen de mogelijkheid zienswijzen in te dienen, die de minister dient te betrekken in de afweging van belangen bij het besluit. Als belanghebbenden worden in ieder geval aangemerkt degenen die beschermd worden door het dijktraject waarvoor een andere factor voor het bepalen van de ondergrens wordt vastgesteld.

Aangezien de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is, is ingevolge artikel 3:10, derde lid, Awb, afdeling 4.1.1 van de Awb van toepassing op het op aanvraag genomen besluit. Afdeling 4.1.1 bevat bepalingen over de indiening en de afhandeling van een aanvraag.

De kennisgeving van het ontwerpbesluit van de minister om voor een bepaald dijktraject – dat overigens ook bij Rijkswaterstaat, derhalve bij de minister zelf, in beheer kan zijn – een andere factor vast te stellen, wordt op grond van artikel 3:12, tweede lid, Awb in ieder geval in de Staatscourant geplaatst. De bekendmaking van het besluit, dat op grond van artikel 3:18 Awb in beginsel binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag wordt genomen, geschiedt ingevolge artikel 3:42, eerste lid, Awb door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in de Staatscourant. Na het doorlopen van de voorbereidingsprocedure staat tegen het besluit beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als eerste en enige instantie (zie de toelichting bij artikel II van dit wetsvoorstel).

Onderdeel D (wijziging art. 2.3 Waterwet)

Artikel I, onderdeel D, bevat een voorstel voor de wijziging van artikel 2.3 van de Waterwet. Artikel 2.3 dient vanwege de overgang van overschrijdingskansen naar overstromingskansen en faalkansen te worden aangepast.

Anders dan bij een overschrijdingskans zijn de prestaties van een dijktraject bij een overstromingskans of faalkans niet direct gekoppeld aan het kunnen keren van één bepaalde combinatie van waterstand en golven. In het nieuwe systeem wordt aan de hand van de sterkte-eigenschappen van een primaire waterkering en alle te verwachten hydraulische belastingen bepaald wat de kans is dat de kering het begeeft met als gevolg dat overstroming van het achterland of een substantiële toename van hydraulische belasting op een achterliggend dijktraject optreedt. Bij hydraulische belasting gaat het om de krachten die stilstaand en (vooral) bewegend water ten gevolge van bijvoorbeeld het getijde of de wind uitoefenen op de kering. De sterkte van een waterkering is onder meer afhankelijk van de opbouw van de ondergrond, de hoogte van de kering, de bescherming van de taluds en de taludhelling.

Het voorgestelde artikel 2.3, eerste lid, van de Waterwet bevat de grondslag voor de ministeriële regeling waarin voorschriften zijn opgenomen voor zowel de bepaling van de hydraulische belasting, als de bepaling van de sterkte.



Onderdeel E (wijziging artikel 2.4)

Als de onderhavige wijziging van de Waterwet in werking treedt, verliest een aantal waterkeringen dat thans als ‘primair’ wordt aangemerkt, die status. Het betreft waterkeringen die niet door het Rijk, maar door waterschappen worden beheerd. Dit brengt met zich mee dat provincies, in de gevallen waarin de betreffende kering naast de primaire status niet al een functie had, voor het regionale systeem vanaf de statuswijziging verantwoordelijk zijn voor de normering van deze keringen. Dit volgt uit de bestaande tekst van artikel 2.4 van de Waterwet, die door onderdeel E wordt omgevormd tot eerste lid. Op grond van het voorgestelde tweede lid, eerste zin, krijgen de betrokken provincies tot uiterlijk 1 januari 2019 uitstel voor het vaststellen van de nieuwe normen. Om te bewerkstelligen dat de geboden veiligheid intussen niet achteruit gaat en duidelijkheid te bieden over het vereiste niveau van beheer en onderhoud, wordt voorgesteld in het tweede lid, tweede zin, te bepalen dat de keringen, tot er nieuwe normen gelden, ten minste dezelfde bescherming moeten bieden als op 1 januari 2017.

Onderdeel F (wijziging art. 2.7, eerste lid, Waterwet)

Onderdeel F houdt verband met het voorstel voor de nieuwe normering voor de primaire waterkeringen. Daardoor kan er niet meer worden gesproken van één (veiligheids)norm. Het wetsvoorstel introduceert in artikel 2.2 van de Waterwet een samenstel van normen, waardoor doorgaans meerdere normen op eenzelfde dijktraject van toepassing zijn. Zo kent de meerderheid van de dijktrajecten zowel een signaleringswaarde als een ondergrens. Om die reden wordt voorgesteld in de artikel 2.7, eerste lid, van de Waterwet ‘veiligheidsnorm’ te vervangen door ‘normen voor dijktrajecten’.

Onderdeel G (wijziging art. 2.8 Waterwet)

Artikel 2.8 van de Waterwet heeft betrekking op regionale wateroverlast door overstroming vanuit regionale watersystemen als gevolg van te grote hoeveelheden af te voeren neerslag. Artikel 2.8 verplicht provincies regionale watersystemen te normeren door middel van maximaal toelaatbare overstromingskansen van aangewezen gebieden. Uit het gewenste beschermingsniveau worden eisen aan de inrichting en het beheer van het watersysteem afgeleid, waarop de beheerder zijn maatregelen dient af te stemmen.

Door de introductie van de begripsbepaling van overstromingskans (zie onderdeel A van dit artikel) kan de term overstromingskans in de Waterwet alleen nog in de gegeven betekenis worden gebruikt. De in artikel 2.8 bedoelde kans betreft eisen aan een watersysteem en heeft daarmee een andere betekenis. Om die reden wordt in het onderhavige artikel voorgesteld in artikel 2.8 Waterwet ‘overstromingskans’ te vervangen door ‘kans op overstroming’. Op deze manier wordt de term overstromingskans vermeden, maar wordt eveneens zo min mogelijk gewijzigd. Inhoudelijke wijziging van artikel 2.8 is namelijk niet beoogd.

Onderdeel H (wijziging art. 2.12 Waterwet)

Artikel I, onderdeel H, bevat voorstellen voor wijziging artikel 2.12 van de Waterwet.

Wijziging artikel 2.12, tweede lid

Het tweede lid is door een amendement van de leden van de Tweede Kamer Boelhouwer en Koppejan aan artikel 2.12 toegevoegd.[158] Het draagt de beheerder van de grote rivieren op periodiek verslag uit te brengen over de mate waarin voldaan wordt aan de voor deze rivieren opgestelde legger. De voorgestelde wijziging van het tweede lid houdt verband met de aanpassing van artikel 2.3 van de Waterwet (zie onderdeel D).

Wijziging artikel 2.12, derde lid

Op grond van het huidige derde lid brengt de Minister verslag uit aan de Tweede en Eerste Kamer over elke dijkring. Vanwege het schrappen van het begrip dijkring (zie artikel I, onderdeel A) wordt het artikellid aangepast. De verslaglegging heeft in het nieuwe stelsel betrekking op de primaire waterkeringen. Met het oog op het tweede lid is tevens toegevoegd dat de Minister verslag uitbrengt over de toestand van de grote rivieren.

[158] Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr. 30.



Wijziging artikel 2.12, vierde lid

De wijziging van artikel 2.12, vierde lid, betreft een technische aanpassing aan de wijzigingen van artikel 2.2 en 2.3 Waterwet (zie onderdelen C en D).

De beoordeling van de beheerder van de primaire waterkering op grond van artikel 2.12, vierde lid, van de Waterwet heeft tot doel te bepalen of de kering nog voldoet aan de voor dat dijktraject op grond van artikel 2.2 van die wet geldende norm of normen. Zie over de beoordeling van de veiligheid hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Wijziging artikel 2.12, vijfde lid

Het vijfde lid van artikel 2.12 van de Waterwet (nieuw) bepaalt dat van overschrijding van de signaleringsnorm melding dient te worden gemaakt in het verslag dat de beheerder aan de minister moet uitbrengen op grond van het eerste lid van artikel 2.12. Bij overschrijding van de signaleringsnorm is er nog voldoende tijd om de kering te versterken en duurt het doorgaans nog geruime tijd voor de ondergrens wordt bereikt. Voor de beoordeling van de veiligheid die de beheerder in zijn verslag dient te geven, is vermelding van overschrijding van de signaleringsnorm daarom strikt genomen niet noodzakelijk. Vanwege de wens om tijdig inzicht te hebben in de versterkingsopgave, schrijft het voorgestelde vijfde lid niettemin melding van overschrijding van die norm voor.

Toevoeging artikel 2.12, zevende lid

In het derde lid van artikel 2.12 is bepaald dat de Minister van I en M eenmaal per twaalf jaar verslag uitbrengt aan beide Kamers der Staten-Generaal over de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen en over de mate waarin wordt voldaan aan de voor de grote rivieren opgestelde legger. Het laatste verslag over de toestand van de primaire waterkeringen – de zogenoemde Landelijke Rapportage Toetsing – is eind november 2011 aan de Kamers aangeboden.[159] Een landelijke rapportage over de mate waarin de grote rivieren voldoen aan de legger heeft nog niet plaatsgevonden. De volgende toetsronde voor de primaire waterkeringen loopt van 2017 tot en met 2022. Het ligt voor de hand om in 2023, als wordt gerapporteerd over de uitkomsten van deze toetsronde, tevens verslag uit te brengen over de grote rivieren. Om die reden wordt voorgesteld in het nieuwe zevende lid van artikel 2.12 te bepalen dat de beide rapportages voor 1 januari 2024 door de Minister van I en M aan de Staten-Generaal zullen worden aangeboden.

Onderdeel I (wijziging art. 2.13 Waterwet)

Wijziging artikel 2.13, eerste lid

Voor een toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 2.13, eerste lid, wordt verwezen naar de toelichting bij onderdeel F.

Toevoeging artikel 2.13, tweede lid

Artikel 2.13 van de Waterwet schrijft voor dat de veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen in de Waterwet iedere twaalf jaren worden geëvalueerd en dat de Minister van I en M over de uitkomsten rapporteert aan de Eerste en Tweede Kamer. In artikel I, onderdeel I, wordt voorgesteld het eerstvolgende verslag van deze evaluatie aan de Staten-Generaal toe te zenden voor 1 januari 2037, dat wil zeggen twaalf jaren na het verslag van de evaluatie van het onderhavige wetsvoorstel (1 januari 2025, zie artikel I, onderdeel L). De evaluatie van de veiligheidsnormen is daardoor niet alleen goed afgestemd op de evaluatie van dit wetsvoorstel, maar biedt ook de mogelijkheid om de ervaringen uit de toetsronde 2023–2034, waarover in 2035 aan de Kamers zal worden gerapporteerd, in deze evaluatie te verwerken.

Tot slot wordt opgemerkt dat artikel 2.7 van de Invoeringswet Waterwet bepaalt dat de eerste verslaglegging op basis van artikel 2.13 van de Waterwet over de huidige veiligheidsnormen dient plaats te vinden voor 16 januari 2018. Het onderhavige wetsvoorstel vervangt de bestaande veiligheidsnormen door een nieuw normenstelsel. Het kan daarom worden beschouwd als de resultante van een evaluatie van het bestaande stelsel waarvan in het algemene deel van deze toelichting verslag wordt gedaan. Gesteld kan worden dat daarmee is voldaan aan de verplichting in artikel 2.7 van de Invoeringswet Waterwet.

[159] Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 22.

Onderdeel J (wijziging artikel 7.23, eerste lid, Waterwet)

Als de wettelijke eisen die gelden voor primaire waterkeringen wijzigen en de beheerder van een dergelijke kering om die reden maatregelen moet nemen, heeft hij volgens artikel 7.23 van de Waterwet onder bepaalde voorwaarden recht op subsidie van de Minister van I en M. Op basis van het huidige eerste lid van artikel 7.23 kan alleen subsidie worden verstrekt voor maatregelen die voortvloeien uit wijzigingen van de huidige wettelijke voorschriften. De voorgestelde wijziging van artikel 7.23, eerste lid, brengt ook maatregelen die nodig zijn vanwege de vervanging van de bestaande overschrijdingskansnormen door de nieuwe overstromingskans- en faalkansnormen onder de reikwijdte van de bepaling. Subsidieverstrekking in verband met een wijziging in het nieuwe stelsel, zoals aanpassing van de regels voor het bepalen van de hydraulische belasting of de sterkte (art. 2.3, tweede lid) wordt eveneens mogelijk gemaakt. De wijziging van artikel 7.23, eerste lid, heeft tot gevolg dat in beginsel de volgende maatregelen voor subsidie in aanmerking komen:

1. maatregelen die zijn opgenomen in het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2);
2. maatregelen die voortvloeien uit de derde (verlengde) toetsronde (2006–2011/2013);
3. maatregelen in verband met de vervanging van de geldende overschrijdingskansnorm door een overstromingskans- of faalkansnorm;
4. maatregelen die nodig zijn als gevolg van een wijziging van het nieuwe stelsel, bijvoorbeeld een aanpassing van het toetsinstrumentarium.

De onder 1 bedoelde maatregelen zijn de maatregelen die krachtens artikel 7.23, vijfde lid, zijn aangewezen in bijlage V van het Waterbesluit. De subsidie voor deze maatregelen bedraagt 100% van de kosten van uitvoering. Ook maatregelen als bedoeld onder 2 komen nu al in aanmerking voor subsidie, maar voor deze maatregelen is de subsidie beperkt tot 90% van de geraamde subsidiabele kosten van een sober en doelmatig ontwerp van de maatregel (artikel 7.23, tweede lid). Dit laatste geldt ook voor maatregelen als bedoeld onder 3 en 4, waarvan subsidiëring mogelijk wordt door de voorgestelde wijziging van artikel 7.23, eerste lid.
Een van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidie voor maatregelen als bedoeld onder 3 en 4 is dat de norm, bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel a, b of c, of tweede lid, van de Waterwet voor het desbetreffende dijktraject is overschreden. Voor de meeste primaire keringen geldt een norm als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel a of b. Dit zijn zogenoemde signaleringsnormen. Niet meer voldoen aan deze norm is een signaal dat de kering op termijn zal moeten worden versterkt. Koppeling van de subsidiëring aan overschrijding van deze norm maakt het mogelijk tijdig te starten met voorbereidingen voor een dergelijke versterking, zodat kan worden voorkomen dat de kering op een later moment niet meer voldoet aan het daarvoor geldende minimale beschermingsniveau (ondergrens).

Doorgaans zullen de te nemen maatregelen gericht zijn op versterking van de kering, maar ook andersoortige door de beheerder van de kering getroffen voorzieningen die tot gevolg hebben dat de kering weer ten minste voldoet aan de norm, bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel a, b of c, of tweede lid van de Waterwet kunnen worden gesubsidieerd. In de regel zullen rivierverruimende maatregelen geen aanspraak geven op subsidie, omdat deze veelal plaatsvinden in het beheergebied van het Rijk. De beheerder van de kering – doorgaans een waterschap – komt dan alleen in aanmerking voor subsidie als hij nog aanvullende maatregelen moet treffen, bijvoorbeeld aan de kering.

Naar verwachting zullen nog gedurende geruime tijd subsidies worden verstrekt voor maatregelen die nodig zijn vanwege wijzigingen van het wettelijke toetsinstrumentarium die hebben plaatsgevonden voor de beoogde datum van inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging. Ten behoeve van de overzichtelijkheid is het recht op subsidie voor dergelijke maatregelen (eerste lid, onderdeel c) daarom in hetzelfde artikel geregeld als het recht op subsidie voor maatregelen die nodig zijn vanwege de invoering van het nieuwe stelsel of wijzigingen daarin (eerste lid, onderdelen a en b).

Hoewel uitsluitend aanpassing wordt beoogd van de omschrijving van de regelgeving waarvan wijziging voorwaarde is voor het verkrijgen van subsidie, wordt om wetstechnische redenen de volledige tekst van artikel 7.23, eerste lid, opnieuw vastgesteld.

Onderdeel K (wijziging artikel 7.24 Waterwet)

Wijziging artikel 7.24, eerste lid

Op grond van artikel 7.24 van de Waterwet zijn de waterschappen jaarlijks een bijdrage verschuldigd aan de Minister van I en M ten behoeve van het HWBP. Deze bijdragen zijn volgens het huidige eerste lid bestemd voor subsidies voor maatregelen die waterschappen moeten nemen als de primaire waterkeringen die zij beheren, als gevolg van wijziging van de HR of het VTV niet meer aan de veiligheidsnorm voldoen. Subsidies voor maatregelen die voortvloeien uit wijzigingen van de veiligheidsnormen zelf kunnen nu niet uit de bijdragen worden bekostigd. Dit is in mei 2011 aldus afgesproken in het Bestuursakkoord Water en vervolgens vastgelegd in het eerste lid.

Voortbouwend op het Bestuursakkoord Water zijn in juni 2014 met het oog op de invoering van de nieuwe normering tussen het Rijk en de waterschappen nieuwe afspraken gemaakt. Deze zijn beschreven in paragraaf 9.2 van deze toelichting. Over de bijdragen van de waterschappen aan het HWBP en de daarmee corresponderende rijksbijdrage is onder andere afgesproken dat deze ook gebruikt zullen kunnen worden voor de bekostiging van de versterkingsopgave die voor de waterschappen voortvloeit uit de nieuwe normering. Voor de waterschapsbijdragen wordt voorgesteld deze afspraak vast te leggen in de onderdelen a en b van het eerste lid. Onderdeel b heeft betrekking op de overgang van de oude naar de nieuwe norm, onderdeel a op wijziging van bijvoorbeeld de voorschriften voor de bepaling van de hydraulische belasting en de sterkte, die minimaal eenmaal per twaalf jaar opnieuw moeten worden vastgesteld (art. 2.3, tweede lid, van de Waterwet). De in onderdeel c bedoelde maatregelen konden al op basis van de huidige wettekst uit de bijdragen van de waterschappen en de rijksbijdrage bekostigd worden. Het betreft maatregelen die zijn opgenomen in het HWBP-2 en maatregelen die voortvloeien uit de derde (verlengde) toetsronde (2006–2011/2013).

Tot de subsidies die bekostigd kunnen worden uit de bijdragen die de waterschappen betalen op grond van artikel 7.24, eerste lid, zijn in de eerste plaats te rekenen de subsidies, bedoeld in artikel 7.23 van de Waterwet. De omschrijving van subsidies in artikel 7.24, eerste lid, is echter ruimer. Dit maakt het mogelijk de middelen ook aan te wenden ten behoeve van subsidies voor gevallen waarin niet aan alle voorwaarden van artikel 7.23, eerste lid, is voldaan, bijvoorbeeld voor maatregelen die eerder worden uitgevoerd dan in de programmering van het HWBP is voorzien. Als het wenselijk is de kosten, in afwijking van artikel 7.23, tweede lid, volledig te vergoeden, bijvoorbeeld ten behoeve van een experiment of demonstratieproject om te komen tot een innovatieve maatregel, is dit eveneens mogelijk. Van deze mogelijkheden is gebruikgemaakt in de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014. In de regeling worden aan subsidieverstrekking voor dergelijke maatregelen wel aanvullende voorwaarden verbonden. De juridische grondslag voor deze subsidies is artikel 3, eerste lid, onder g, van de Kaderwet subsidies I en M.

Om wetstechnische redenen is de tekst van art. 7.24, eerste lid, opnieuw vastgesteld.

Wijziging artikel 7.24, tweede lid

Het tweede lid van artikel 7.24 van de Waterwet regelt de wijze waarop de jaarlijkse bijdrage van elk waterschap aan de hoogwaterbeschermingsmaategelen van de waterschappen wordt berekend. De hoogte van de bijdragen is onder andere afhankelijk van de middelen die door het Rijk beschikbaar worden gesteld voor dergelijke maatregelen. De voorgestelde wijziging van het tweede lid brengt de omschrijving van de bestemming van de rijksbijdrage in overeenstemming met de afspraken met de waterschappen die zijn genoemd in de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 7.24, eerste lid. Dit gebeurt door te verwijzen naar het eerste lid, waarin dit geregeld wordt voor de waterschapsbijdragen.

Artikel 7.24, vijfde lid

Het vijfde lid maakt het mogelijk om rivierverruimende maatregelen tot het bedrag dat daardoor wordt bespaard op dijkversterkende maatregelen te bekostigen uit de waterschapsbijdragen en de corresponderende rijksbijdrage.

Als een kering van een waterschap niet meer voldoet aan de wettelijke eisen, omdat bijvoorbeeld de maatgevende hoogwaterstanden voor de kering zijn gewijzigd, dient deze te worden versterkt. In bepaalde gevallen is het echter ook mogelijk om te kiezen voor het geven van meer ruimte aan de rivier door bijvoorbeeld de uiterwaarden uit te diepen. Dit zorgt voor lagere waterstanden, waardoor de kering niet of minder hoeft te worden versterkt. Rivierverruiming vindt doorgaans plaats in het gebied dat beheerd wordt door het Rijk als beheerder van de rivier.
Hoewel ook een rivierverruimende maatregel kan bewerkstelligen dat de kering weer voldoet aan de norm, kan deze op grond van artikel 7.24, eerste en tweede lid, op dit moment niet uit de waterschapsbijdragen en de corresponderende rijksbijdrage worden betaald. Deze middelen zijn volgens de bepalingen, zoals die nu luiden, namelijk uitsluitend bestemd voor zodanige maatregelen van de waterschappen zelf.

In geval van een rivierverruimende maatregel hoeft aan het waterschap als beheerder van de kering geen of minder subsidie te worden verstrekt. Met de waterschappen is om die reden afgesproken dat de middelen die aldus worden bespaard, mogen worden gebruikt voor de bekostiging van de rivierverruimende maatregel (zie de paragraaf 9.4 van deze toelichting). Het voorstel voor het nieuwe vijfde lid geeft uitvoering aan die afspraak. Omdat in een dergelijk geval geen sprake is van een subsidie, dat wil zeggen een bijdrage ten behoeve van maatregelen of activiteiten van een derde, maar van bestedingen voor maatregelen van het Rijk zelf, wordt dit geregeld in een afzonderlijk lid van artikel 7.24.

In overeenstemming met de terminologie in artikel 7.22d van de Waterwet wordt voor bestedingen voor maatregelen van het Rijk het begrip uitgaven gebruikt. Over aanwending van de middelen voor rivierverruimende maatregelen zal voorafgaand overleg plaatsvinden met de waterschappen.

Artikel 7.24, zesde lid

Het zesde lid maakt het mogelijk om een zogenoemde slimme combinatie tot het bedrag dat daardoor wordt bespaard op dijkversterkende maatregelen te bekostigen uit de waterschapsbijdragen en de corresponderende rijksbijdrage.

Bij een slimme combinatie worden – al dan niet gedeeltelijk – in plaats van preventieve maatregelen, zoals dijkversterking of rivierverruiming, gevolgbeperkende maatregelen in de ruimtelijke inrichting of rampenbeheersingsmaatregelen getroffen om in combinatie met de primaire waterkering het beoogde beschermingsniveau te bereiken.[160] Slimme combinaties kunnen, zoals op pagina 9 van de herziening van het Nationaal Waterplan[161] is aangegeven, alleen in specifieke situaties, waar dijkversterking zeer duur of maatschappelijk zeer ingrijpend is, worden ingezet. Om projecten met slimme combinaties financieel mogelijk te maken, is met de waterschappen afgesproken dat een kostenbesparing die gerealiseerd wordt op een versterkingsmaatregel door te kiezen voor een slimme combinatie, mag worden aangewend voor de bekostiging van die slimme combinatie (zie paragraaf 9.4). Voorgesteld wordt dit te regelen in het nieuwe zesde lid.

Overeenkomstig het beleidsuitgangspunt dat preventie voorop blijft staan, wordt de toepassing van het zesde lid beperkt tot situaties waarin een preventieve maatregel zeer kostbaar of maatschappelijk zeer ingrijpend is.[162] De voorwaarde is zo geformuleerd dat zij ruimte biedt voor pilots en verkenningen van situaties waarin maatregelen in het ruimtelijke domein of in de rampenbeheersing een aantrekkelijk alternatief kunnen zijn voor investeringen in de dijk.

Gevolgbeperkende maatregelen in de ruimtelijke inrichting kunnen waterbeheermaatregelen zijn, bijvoorbeeld de aanleg van een compartimenteringsdijk, maar ook andersoortige veiligheidsmaatregelen. Maatregelen die geen waterbeheermaatregelen zijn, kunnen gelet op de artikelen 7.22a en 7.22d van de Waterwet niet uit het deltafonds worden bekostigd. Om mogelijk te maken dat middelen die bespaard worden door een slimme combinatie, toch voor dergelijke maatregelen worden ingezet, wordt voorgesteld in het zesde lid te bepalen dat zij, in afwijking van de genoemde artikelen, kunnen worden besteed aan andere dan waterbeheermaatregelen.
Om met behulp van de middelen subsidies te kunnen verstrekken voor slimme combinaties zal de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 worden aangepast. Artikel 3, eerste lid, onderdeel g, van de Kaderwet subsidies I en M vormt hiervoor de basis. De subsidies zullen evenals dijkversterkingsmaatregelen, worden opgenomen in het jaarlijks vast te stellen subsidieprogramma, bedoeld in artikel 7.23, eerste lid, van de Waterwet. Voorafgaand aan het vaststellen van dit programma en van wijzigingen van de subsidieregeling, worden de besturen van de waterschappen gehoord (artikel 7.23, vierde lid, van de Waterwet).
Op dit moment is het beleid voor slimme combinaties nog onvoldoende uitgewerkt om op basis daarvan een wettelijke voorziening te kunnen ontwerpen. In de tussenliggende periode wordt er vooralsnog voor gekozen om, indien een slimme combinatie zich voordoet, een maatwerkaanpak te volgen en afspraken vast te leggen in een (bestuurs)overeenkomst, ondertekend door alle betrokken partijen inclusief de Minister van I en M. Na de realisatie van een slimme combinatie zal via een wetswijziging de norm voor het betreffende dijktraject worden bijgesteld. Om het tot stand komen van een slimme combinatie financieel mogelijk te maken, is in dit wetsvoorstel voorzien in een bepaling die het mogelijk maakt het bedrag dat daardoor wordt bespaard op dijkversterkingsmaatregelen aan te wenden voor de bekostiging van de slimme combinatie. Door de bekostiging te faciliteren, kan door middel van pilots meer vorm en inhoud worden gegeven aan de uitwerking van een eventuele wettelijke voorziening voor slimme combinaties.

Artikel 7.24, zevende lid

Het voorstel voor het zevende lid biedt de mogelijkheid uit de middelen die beschikbaar zijn voor subsidies aan waterschappen voor versterking van primaire waterkeringen, eenmalig subsidies te verstrekken voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen keringen die na de inwerkingtreding van de nieuwe normen de status van primaire waterkering verliezen. De bepaling heeft betrekking op een aantal van de huidige zogenaamde c-keringen waarvan tijdens de laatste toetsronde gebleken is dat zij niet voldoen aan het huidige wettelijke toetsinstrumentarium.

---

[160] Zie voor het concept 'slimme combinatie' paragraaf 9.5 van deze toelichting.
[161] Tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan (Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31 710, nr. 34).
[162] Zie de onderdelen 9.4 en 9.5 van deze toelichting.

De waterschapsbijdragen en de corresponderende rijksbijdrage zijn in beginsel alleen bestemd voor maatregelen ten behoeve van primaire waterkeringen. Sommige van de voormalige c-keringen zullen niettemin moeten worden versterkt om te kunnen voldoen aan de krachtens artikel 2.4 van de Waterwet voor deze keringen vastgestelde provinciale normen. In het nieuwe zevende lid wordt voorgesteld te regelen dat voor die maatregelen eenmalig subsidies kunnen worden verstrekt uit de genoemde middelen. Hiertoe zal de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 worden aangepast. Over de wijziging worden de waterschappen gehoord (artikel 7.23, vierde lid, Waterwet).

Hoewel er sprake is van overgangsrecht is er omwille van de overzichtelijkheid voor gekozen de mogelijkheid van subsidiëring van versterking van de voormalige c-keringen te regelen in artikel 7.24, bij de andere bepalingen over de bestemming van de waterschapsbijdragen en de corresponderende rijksbijdrage.

De bedoelde keringen zullen worden aangewezen in het Waterbesluit. Omdat maatregelen aan deze keringen niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 7.23 van de Waterwet zal de subsidiëring plaatsvinden krachtens artikel 3, eerste lid, onderdeel g, van de Kaderwet subsidies I en M.

Onderdeel L (wijziging artikel 10.4, tweede lid, Waterwet)

Artikel 10.4 van de Waterwet regelt de evaluatie van die wet. Het eerste lid heeft betrekking op de Waterwet als geheel en voorziet in een evaluatie voor 1 april 2017, vijf jaren nadat ook artikel 6.30 van de Waterwet als laatste in werking is getreden.

Het tweede lid, dat voorziet in een evaluatie voor 1 januari 2019, is aan artikel 10.4 toegevoegd bij de Wet van 15 mei 2013 tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming), speciaal met het oog op de bepalingen die door die wet werden gewijzigd of aan de Waterwet werden toegevoegd. Een deel van die bepalingen wordt door het onderhavige wetsvoorstel opnieuw gewijzigd, te weten de artikelen 2.3, 2.12, 7.23 en 7.24 van de Waterwet. Om te voorkomen dat deze nieuwe wijzigingen al kort na de inwerkingtreding moeten worden geëvalueerd, terwijl de toetsronde van de primaire waterkeringen waarin voor het eerst met de nieuwe normen wordt getoetst, nog loopt tot begin 2023, wordt voorgesteld artikel 10.4, tweede lid, te wijzigen. Daartoe wordt in artikel 10.4, tweede lid, bepaald dat de evaluatie dient plaats te vinden voor 1 januari 2025.

Om te bewerkstelligen dat ook artikel 2.2, dat door dit wetsvoorstel wordt gewijzigd en het hart vormt van het nieuwe normenstelsel, onderdeel uitmaakt van de evaluatie, bedoeld in artikel 10.4, tweede lid, wordt artikel 2.2 toegevoegd aan de opsomming van te evalueren artikelen.

Onderdelen M en N (wijziging bijlagen I en IA van de Waterwet)

Onderdeel M bewerkstelligt dat de huidige bijlage I bij de Waterwet, die overzichtskaarten bevat van de primaire waterkeringen en dijkringen, wordt vervangen door een nieuwe bijlage. De nieuwe bijlage bevat ingevolge artikel 1.3, eerste lid, van de Waterwet (nieuw) overzichtskaarten van de primaire waterkeringen, ingedeeld in dijktrajecten. De nieuwe tekst van artikel 1.3, eerste lid, is toegelicht bij onderdeel B.

Vanwege de schaalgrootte geven de overzichtskaarten in bijlage I bij de Waterwet de ligging van de keringen en dijktrajecten slechts globaal weer. De aanduiding op kaarten is ook niet bedoeld om de exacte ligging en afmetingen van de primaire waterkering vast te leggen. De begin- en eindpunten van een dijktraject worden vastgelegd in de nieuwe bijlage IA bij de Waterwet, de ligging, vorm, afmeting en constructie in de legger die de beheerder op grond van artikel 5.1 van de Waterwet dient vast te stellen. Bij de legger hoort een overzichtskaart, waarop de ligging van waterstaatswerken en daaraan grenzende beschermingszones worden vermeld.

In onderdeel N wordt de huidige bijlage IA vervangen door een nieuwe bijlage. Zoals bij onderdeel B is toegelicht, wordt in de voorgestelde nieuwe bijlage IA bij de Waterwet bepaald waar elk dijktraject precies begint en eindigt. In de bijlage is een tabel opgenomen waarin per dijktraject de rijksdriehoekscoördinaten behorend bij de begin- en eindpunten worden vermeld. De loodrechte lijn door het punt dat wordt aangeduid door de rijkdriehoekscoördinaten, begrenst het dijktraject.

In Limburg bevinden zich enkele cirkelvormige of gesloten trajecten. Het betreft kleine oude dijkringen die (vrijwel) geheel uit keringen bestaan en een enkel traject vormen. Van deze dijktrajecten zijn de rijksdriehoekscoördinaten van het begin- en eindpunt dezelfde. In de tabel in bijlage IA wordt ter verduidelijking vermeld dat het een gesloten traject betreft.

In de toekomst kan het noodzakelijk zijn bijlage I of IA te wijzigen. De uitvoering van projecten, bijvoorbeeld de verlegging van een kering, kan tot gevolg hebben dat de feitelijke ligging van de

waterkering niet meer overeenkomt met de globale ligging zoals is weergegeven op de landkaart in bijlage I. Ook de coördinaten van de begin- of eindpunten kunnen feitelijk zijn gewijzigd na uitvoering van een project. Voor wijzigingen naar aanleiding van projecten zal de werkwijze worden gevolgd die is beschreven in de Nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur tot wijziging van de bijlagen I en II van de Waterwet, in verband met de uitvoering van Ruimte-voor-de-Rivierprojecten (Stb. 2015, 110). Deze werkwijze houdt in dat eerst de benodigde publiekrechtelijke besluiten voor het project worden voorbereid en vastgesteld. Op het moment dat deze besluiten onherroepelijk zijn wordt een wijziging van de landkaart van bijlage I en, indien nodig, van bijlage IA bij de Waterwet voorbereid en vastgesteld. Deze wijzigingen treden in werking op of nabij het tijdstip waarop de nieuwe of verbeterde primaire waterkering volledig 'operationeel' is.

Onderdeel O (wijziging bijlage II Waterwet)

Artikel I, onderdeel O, vervangt de huidige bijlage II van de Waterwet door een nieuwe bijlage II.

In artikel I, onderdeel C, is een gewijzigd artikel 2.2 van de Waterwet opgenomen. Daarin wordt bepaald dat voor de in 2.2, eerste lid, onderdelen a, b en c, tweede lid en derde lid, aangeduide dijktrajecten in bijlage II bij de Waterwet overstromingskansen of faalkansen worden vermeld. In artikel 2.2, eerste lid tot en met derde lid, worden vijf typen kansen onderscheiden. Om die reden bevat de tabel in bijlage II naast een kolom waarin de dijktrajecten worden aangeduid, vijf kolommen waarin per dijktraject de toepasselijke overstromingskans of overstromingskansen dan wel faalkans of faalkansen worden vermeld.

De eerste kolom vermeldt de dijktrajecten. Een groot deel van de dijktrajecten wordt aangeduid met twee nummers. Het eerste nummer geeft de dijkring weer waarvan het dijktraject thans onderdeel uitmaakt. Het tweede nummer duidt het desbetreffende deel van de dijkring aan. Voorliggende keringen, die op dit moment geen onderdeel vormen van een dijktraject, worden aangeduid met een enkel nummer. Er is voor die keringen begonnen met nummeren bij 200.

Voor de meeste dijktrajecten geldt een overstromingskans of een faalkans per jaar (artikel 2.2, eerste lid, onderdeel a en b, van de Waterwet). De toepasselijke normgetallen zijn weergegeven in de tweede onderscheidenlijk de derde kolom. Zoals in de toelichting bij artikel I, onderdeel C, is vermeld, betreft het zogenoemde signaleringsnormen. De berekende normgetallen zijn ingedeeld in zes klassen, te weten 1/300, 1/1.000, 1/3.000, 1/10.000, 1/30.000 en 1/100.000 (zie paragraaf 5.4 van de toelichting).

De vierde kolom heeft betrekking op primaire waterkeringen die onder normale omstandigheden geen water keren (artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c). Zij hebben een compartimenterende functie als een voorliggend dijktraject water doorlaat. De vierde kolom vermeldt voor deze keringen een maximale overstromingskans per keer dat hydraulische belasting optreedt door overstroming van het gebied achter een voorliggende waterkering.

Ingevolge artikel 2.2, tweede lid, is in de vijfde kolom een aanvullende norm opgenomen voor primaire waterkeringen langs een oppervlaktelichaam dat onder extreme omstandigheden tijdelijk extra water moet bergen of afvoeren. Het betreft vooralsnog alleen dijktrajecten langs het Volkerak-Zoommeer. De normgetallen geven de maximale overstromingskans weer waarop het dijktraject berekend moet zijn als gevolg van extra hydraulische belasting bij inzet van de maatregel.

In de zesde kolom is op grond van artikel 2.2, derde lid, van de Waterwet een aanvullende norm opgenomen voor een viertal stormvloedkeringen, te weten de Maeslantkering, de Hartelkering, de stormvloedkering in de Hollandsche Ijssel en de Ramspolkering. De keringen worden alleen onder extreme omstandigheden gesloten. Het niet-sluiten van een kering op een moment waarop het noodzakelijk is dat deze sluit, leidt tot waterstandsverhoging in het achterliggende gebied. De zesde kolom vermeldt de maximale kans op niet-sluiten waaraan de kering moet voldoen, als deze gesloten moet worden.

Artikel II (wijziging bijlage 2, art. 2, Algemene wet bestuursrecht)

In artikel I, onderdeel C, wordt voorgesteld om in artikel 2.2, vijfde lid, van de Waterwet aan de Minister van I en M de bevoegdheid te geven om bij besluit een andere relatie vast te stellen tussen de signaleringsnorm en de ondergrens dan geregeld is in artikel 2.2, vierde lid, Waterwet. Het besluit van de Minister leidt ertoe, dat voor het desbetreffende dijktraject een afwijkende ondergrens gaat gelden (zie de toelichting bij onderdeel C).

Tegen de publiekrechtelijke besluiten die nodig zijn voor de dijkversterking, zoals de goedkeuring van het projectplan, staat beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als



eerste en enige instantie. Om te bewerkstelligen dat de Afdeling zich – indien beroep wordt ingesteld – over beide typen besluiten een oordeel kan vormen, is voor beroep tegen een besluit op grond van artikel 2.2, vijfde lid, aangesloten bij de reeds geldende beroepsprocedure voor primaire waterkeringen. Artikel II van dit wetsvoorstel voorziet hierin.

Artikel III (wijziging artikel 120 Waterschapswet)

Artikel 120, vijfde lid, van de Waterschapswet bepaalt dat de kostentoedelingsverordening waarin het algemeen bestuur van het waterschap regelt welk aandeel in de kosten van het watersysteembeheer wordt toegerekend aan elk van de categorieën van heffingplichtigen voor de watersysteemheffing, goedkeuring behoeft van gedeputeerde staten van de provincie. Om de redenen die zijn toegelicht in onderdeel 3.1 wordt in artikel III voorgesteld artikel 120, vijfde lid, van de Waterschapswet te laten vervallen.

Artikel IV (wijziging artikel 6:174, tweede lid, Burgerlijk Wetboek)

Zoals is toegelicht in paragraaf 3.1 is de aanleiding voor de voorgestelde wijziging van artikel 6:174 BW het arrest van de Hoge Raad van 17 december 2010 inzake de kadeverschuiving in Wilnis (ECLI:NL:HR:2010:BN6236, NJB 2011/47, NJ 2012/155).

Voorgesteld wordt te bepalen dat de aansprakelijkheid voor schade die wordt geleden, omdat een waterstaatswerk niet voldoet aan de eisen die daaraan in de gegeven omstandigheden gesteld mogen worden, bij de beheerder van dat waterstaatswerk rust. Dit wordt bewerkstelligd door het toepassingsbereik van 6:174, tweede lid, BW over de aansprakelijkheid voor openbare wegen uit te breiden met de aansprakelijkheid voor waterstaatswerken. Daarmee wordt voorkomen dat een bezitter die niet tevens beheerder is aansprakelijk kan worden gehouden voor schade als gevolg van een gebrek aan een waterstaatswerk. Dit is slechts anders indien de bezitter een toerekenbare onrechtmatige daad heeft gepleegd. Dan is hij, evenals ieder ander op grond van dat artikel 6:162 BW aansprakelijk.

Het begrip ‘waterstaatswerken’ is ontleend aan artikel 1.1 van de Waterwet. Waterstaatswerk is daarin gedefinieerd als oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk. In het wetsvoorstel houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Kamerstukken 33 962) dat de betrokken bepalingen van de Waterwet binnen afzienbare tijd zal vervangen, wordt in de bijlage bij artikel 1.1 dezelfde begripsbepaling gebruikt. Naar verwachting zal in de praktijk aansprakelijkheid voor schade hoofdzakelijk bij waterkeringen en ondersteunende kunstwerken een rol spelen.

Benadrukt wordt dat met de voorgestelde aanpassing van artikel 6:174 van het BW niet wordt beoogd wijziging aan te brengen in de reikwijdte van de aansprakelijkheid van beheerders van waterstaatswerken.

Artikel V

Om tijdens de volgende periodieke toetsing van de primaire waterkeringen, die in 2017 begint, met de in artikel I, onderdeel C, voorgestelde nieuwe normen te kunnen toetsen, is het belangrijk dat het onderhavige wetsvoorstel tijdig in werking kan treden. In de voorstellen voor de wijziging van artikel 7.23, eerste lid, en 7.24, eerste lid, van de Waterwet (artikel I, onderdelen, J en K, onder 1) is uitgegaan van de datum 1 januari 2017. Om te bewerkstelligen dat de nieuwe normering daadwerkelijk op die datum van kracht kan worden, wordt voorgesteld in artikel V te bepalen dat de wetswijziging bij koninklijk besluit in werking treedt en dat de artikelen I en II – zo nodig – terugwerken tot en met 1 januari 2017.

Bij dat koninklijk besluit zal rekening worden gehouden met de Wet raadgevend referendum, dat in artikel 4 bepaalt dat wetten referendabel zijn. Het wetsvoorstel valt niet onder de uitzonderingen genoemd in artikel 5 van de Wet raadgevend referendum. Dat betekent dat het koninklijk besluit de inwerkingtreding van de wetswijziging niet zal stellen op een datum binnen acht weken na de publicatie van een mededeling van de Minister van BZK in de Staatscourant dat de wetswijziging referendabel is, zulks in overeenstemming met artikel 8 van de Wet raadgevend referendum.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,